

N° 903

SÉNAT

2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 septembre 2022

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la **direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)**,*

Par M. Thierry COZIC et Mme Frédérique ESPAGNAC,

Sénateur et Sénatrice

(1) *Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.*

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LA DGCCRF, QUI ASSUME, AVEC DES MOYENS HUMAINS QUI ONT ÉTÉ RÉDUITS, DES MISSIONS TRANSVERSALES ESSENTIELLES À LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR ET DE L'ORDRE PUBLIC ÉCONOMIQUE, DOIT AUJOURD'HUI VOIR SON ORGANISATION ÊTRE STABILISÉE ET SES EFFECTIFS LÉGÈREMENT REHAUSSÉS DANS LES DÉPARTEMENTS LES MOINS DOTÉS	15
A. LA DGCCRF S'INSCRIT, PAR SES COMPÉTENCES LARGES ET TRANSVERSALES, AU CŒUR DE L'ÉCOSYSTÈME ADMINISTRATIF CHARGÉ DU RESPECT DES DROITS DES CONSOMMATEURS ET DE LA CONCURRENCE	15
1. <i>Au sein d'un écosystème administratif chargé du respect des droits de la consommation et de la concurrence étoffé, la DGCCRF constitue un acteur central aux compétences étendues et transversales</i>	<i>15</i>
2. <i>La DGCCRF articule assez efficacement ses missions avec celles des autres autorités administratives compétentes pour des missions proches des siennes, bien que des améliorations doivent encore être apportées dans ce domaine, en particulier s'agissant du partage de données.....</i>	<i>28</i>
B. LA DGCCRF A CONNU, CES DERNIÈRES ANNÉES, D'IMPORTANTES ÉVOLUTIONS DE SON ARCHITECTURE, QUI DOIT AUJOURD'HUI ÊTRE STABILISÉE.....	33
1. <i>L'organisation déconcentrée de la DGCCRF a été modifiée à plusieurs reprises dans le cadre des réformes de l'État déconcentré, déstabilisant les agents</i>	<i>35</i>
2. <i>L'organisation actuelle doit aujourd'hui être pérennisée pour réinstaurer la stabilité administrative et permettre aux agents de se concentrer sur leurs missions.....</i>	<i>38</i>
C. SI LE MODE ACTUEL DE RECRUTEMENT ET DE FORMATION CONTRIBUE À LA BONNE EXÉCUTION DES MISSIONS SPÉCIFIQUES DE LA DGCCRF, LA BAISSÉ DES EFFECTIFS CONDUIT, EN DÉPIT DU MOUVEMENT D'INTER-DÉPARTEMENTALISATION DES SERVICES, À METTRE L'EXERCICE DES MISSIONS ET LES ÉQUIPES EN TROP FORTE TENSION	40
1. <i>Les effectifs de la DGCCRF ont été fortement réduits depuis 2007, conduisant à leur mise en tension et menaçant le bon exercice des missions, en particulier dans certains territoires</i>	<i>40</i>
2. <i>Si les mutualisations interdépartementales peuvent être utiles, elles ne suffiront pas à répondre à la baisse des effectifs dans les départements, dont l'effectif socle doit être établi à 7 agents.....</i>	<i>44</i>
3. <i>Les missions spécifiques qui incombent à la DGCCRF justifient de maintenir un recrutement et une formation initiale spécifiques</i>	<i>48</i>

II. LA REDÉFINITION ET LE RECENTRAGE DES PRIORITÉS DE LA DGCCRF, AINSI QUE LA MODERNISATION DE SES MOYENS ET MÉTHODES, APPARAISSENT OPPORTUNS, MAIS DES MARGES D'AMÉLIORATION EXISTENT, EN PARTICULIER S'AGISSANT DE L'ÉQUILIBRE À TROUVER ENTRE ACCOMPAGNEMENT ET RÉPRESSION DES ENTREPRISES.....	51
A. LA REDÉFINITION DES PRIORITÉS DE LA DGCCRF, LA MODERNISATION DE SES OUTILS ET MOYENS D'ACTION, ET LE TRANSFERT EN COURS DE SA MISSION DE POLICE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS CONTRIBUENT À RECENTRER CELLE-CI SUR LES MISSIONS À FORT ENJEU ET À CLARIFIER SON RÔLE	52
1. <i>La DGCCRF, qui s'appuie sur des outils et moyens d'action modernisés, s'est fixée de nouveaux axes stratégiques qui conduisent opportunément à son recentrage sur les missions à fort enjeu, notamment en priorisant les enquêtes sur les contrôles de routine et en investissant les nouveaux modèles économiques et les risques émergents.....</i>	<i>52</i>
2. <i>Le transfert récemment acté de la mission de police de sécurité sanitaire des aliments vers le ministère de l'agriculture doit être transformé en opportunité, mais ne doit remettre en cause ni le positionnement administratif et les moyens de la DGCCRF ni les missions du Service commun des laboratoires (SCL)</i>	<i>57</i>
B. SI LA DGCCRF A SU ENRICHIR ET MODERNISER SA COMMUNICATION AVEC LES CONSOMMATEURS ET LES ENTREPRISES, NOTAMMENT GRÂCE AU NUMÉRIQUE, DES EFFORTS DOIVENT ENCORE ÊTRE FOURNIS NOTAMMENT POUR AMÉLIORER L'INFORMATION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES	64
1. <i>La DGCCRF a enrichi et modernisé sa communication avec les consommateurs, bien que des marges d'amélioration existent.....</i>	<i>64</i>
2. <i>Si la DGCCRF communique également auprès des entreprises, des efforts doivent être faits en termes de pédagogie et de recherche d'équilibre entre accompagnement et répression</i>	<i>70</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	75
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	87
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	91

L'ESSENTIEL

Thierry COZIC et Frédérique ESPAGNAC, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Économie » ont présenté, le mercredi 28 septembre 2022, les conclusions de leur contrôle budgétaire sur la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Garantir l'ordre public économique et assurer la protection des consommateurs, tant d'un point de vue économique qu'en termes de sécurité : ces deux missions essentielles constituent la vocation de la DGCCRF. En contribuant à garantir le fonctionnement concurrentiel de l'économie, en protégeant économiquement le consommateur et en s'assurant de la conformité et de la sécurité des produits et services, la DGCCRF participe de façon centrale à favoriser la confiance et donc la croissance économique et à préserver le pouvoir d'achat des consommateurs.

Dans un contexte de flambée des prix de l'énergie, d'inflation, et de montée des risques économiques liés aux nouveaux modèles économiques et aux développements géopolitiques internationaux, **ces missions de la DGCCRF prennent une importance encore plus forte.**

Or, la DGCCRF apparait aujourd'hui affaiblie, au moment même où l'on a le plus besoin d'elle. Elle souffre, tout d'abord, de la réduction significative de ses moyens humains depuis 2007 ; en 15 ans, ses effectifs ont été réduits d'un quart, alors que ses missions se complexifient. Elle s'appuie, en outre, sur des agents de qualité mais qui se plaignent d'une « perte de sens » et se disent fatigués des réformes, qu'elles aient été mises en œuvre, en particulier celles qui concernent l'architecture déconcentrée de la DGCCRF, ou envisagées.

En attendre beaucoup d'une administration affaiblie et à laquelle l'on donne de moins en moins, c'est le dilemme auquel fait face la DGCCRF.

Les rapporteurs spéciaux considèrent qu'il est **aujourd'hui nécessaire de lui garantir des moyens humains suffisants, tout en préservant nos finances publiques, et de lui offrir de la stabilité.** Ils proposent principalement de fixer un socle de nombre d'agents par département pour garantir la bonne exécution des missions de la DGCCRF dans tous les territoires, de stabiliser l'organisation globale de la DGCCRF pour permettre aux agents de se focaliser sur leurs missions, et engagent enfin celle-ci à **trouver un meilleur équilibre entre accompagnement et répression des entreprises.**

I. LA DGCCRF, QUI ASSUME DES MISSIONS ESSENTIELLES AVEC DES MOYENS HUMAINS QUI ONT ÉTÉ RÉDUITS, DOIT AUJOURD'HUI VOIR SON ORGANISATION ÊTRE STABILISÉE ET SES EFFECTIFS LÉGÈREMENT REHAUSSÉS DANS LES DÉPARTEMENTS LES MOINS DOTÉS

A. LA DGCCRF S'INSCRIT AU CŒUR DE L'ÉCOSYSTÈME ADMINISTRATIF CHARGÉ DU RESPECT DES DROITS DES CONSOMMATEURS ET DE LA CONCURRENCE

Les missions de la DGCCRF sont larges : il s'agit d'agir en faveur du **respect des règles de concurrence**, de la **protection économique des consommateurs et de la sécurité et de la conformité des produits et des services**. Elles s'exercent sur **tous les champs de la consommation** (produits alimentaires et non-alimentaires et services), à **tous les stades de l'activité économique** (production, transformation, importation et distribution) et **quelle que soit la forme de commerce** (magasins, sites de commerce électronique ou liés à l'économie collaborative, *etc.*).

Leur mise en œuvre s'appuie sur les **pouvoirs propres importants** de la DGCCRF, qui ont étendus au cours des dernières années, qui vont de **l'information** des consommateurs et des professionnels, à des pouvoirs de **contrôle et d'enquêtes**, jusqu'aux **suites** qu'elle y donne : pédagogiques (avertissements), correctives (injonctions en particulier) ou **répressives** (sanctions administratives, dont des amendes, ou saisine du juge civil ou pénal).

Si la DGCCRF est l'acteur administratif central pour la protection du consommateur et l'ordre public économique, **d'autres autorités administratives interviennent également sur des sujets ou dans des secteurs spécifiques**. Plusieurs **administrations** disposent ainsi de compétences propres, aux premiers rangs desquelles la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), s'agissant notamment des marchandises importées, et la direction générale des finances publiques (DGFIP), notamment en matière de fraude fiscale. Interviennent également des **autorités administratives indépendantes** (Autorité de la concurrence, Autorité des marchés financiers, Autorité de régulation des communications électronique et des postes, *etc.*). Ces autorités administratives disposent, dans leurs secteurs de compétences, de pouvoirs d'information des consommateurs et des professionnels, mais aussi de contrôle et de répression, comme la DGCCRF.

Dans ces conditions, **une coordination entre ces autorités administratives est indispensable**. En effet, si leur nombre permet une spécialisation fructueuse, il génère mécaniquement un risque de chevauchements ou d'impasses dans l'exercice concret de leurs compétences, ainsi qu'une utilisation « en silos » des informations et données. Les

rapporteurs spéciaux ont constaté qu'aujourd'hui, **la coopération et la coordination entre ces différents acteurs, ainsi qu'avec la Justice, est bonne et se développe** d'années en années, notamment par l'établissement de protocoles de coopération et de « *task force* ». **Cette dynamique doit être poursuivie et une attention particulière doit être portée au partage de données et d'informations.** En effet, c'est sur ce point que les marges de progrès sont les plus fortes, le partage de données pouvant encore être largement développé et perfectionné pour assurer la qualité de celles-ci et leur caractère mobilisable. L'objectif central doit être de conforter un **front commun contre la fraude.**

B. LA DGCCRF A CONNU D'IMPORTANTES ÉVOLUTIONS DE SON ORGANISATION, QUI DOIT AUJOURD'HUI ÊTRE STABILISÉE

La DGCCRF est composée d'**une administration centrale, de quatre services à compétence nationale, d'une unité d'alerte, d'une cellule de renseignement anti-fraude économique (CRAFE), et de services régionaux et départementaux.**

Son architecture a connu d'**importantes modifications depuis 2009 à l'échelle déconcentrée.** En effet, depuis cette date, les services déconcentrés ne sont plus rattachés en ligne directe à la direction générale mais aux **directions régionales et départementales interministérielles**, ce qui a constitué une évolution majeure, en particulier à l'échelon départemental. Aujourd'hui, les **services régionaux** sont rattachés au pôle « concurrence, consommation et métrologie », dit « **pôle C** », des directions régionales de l'économie, de l'emploi, au travail et des solidarités (**DREETS**), créées en 2021, tandis que les **services départementaux** dépendent, en fonction de la taille de la population des départements, soit des directions départementales de la protection des populations (**DDPP**), soit des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (**DDETSPP**), mises en place en 2021.

Ce rattachement des services au sein des directions départementales interministérielles, sous l'autorité d'un directeur départemental et *in fine* du préfet, a **déstabilisé une partie significative des agents de la DGCCRF**, qui s'en plaignent encore aujourd'hui. Ils considèrent que leur place a été diluée au sein de directions aux compétences larges, regrettent que leur directeur départemental ne soit pas toujours, selon eux, formé et disponible pour les enjeux spécifiques qu'ils traitent et se plaignent, enfin, d'une rupture de la ligne directe hiérarchique avec la DGCCRF. Globalement, ils se disent **fatigués par la succession des réformes** et, dans un contexte où certaines compétences sont par ailleurs transférées à d'autres administrations¹, évoquent une « **perte de sens** ».

¹ Voir infra.

Dans ces conditions, les rapporteurs spéciaux considèrent qu'il est essentiel de s'abstenir de réformer de nouveau l'architecture de la DGCCRF.

À l'échelon local, il serait très difficile de revenir sur le principe d'une intégration des services de la DGCCRF aux directions départementales interministérielles, alors que de nombreuses administrations sont concernées de la même façon et que les effectifs départementaux de la DGCCRF sont aujourd'hui insuffisants pour permettre de créer des directions départementales autonomes.

À l'échelon national, **l'hypothèse d'une fusion de la DGCCRF et de la DGDDI** a été évoquée par la quasi-totalité des interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs, soit pour souligner les avantages soit pour s'interroger sur son opportunité. Les rapporteurs spéciaux constatent que si cette réforme hypothétique pourrait avoir quelques avantages (culture commune du contrôle, simplification de la répartition des compétences entre les deux administrations, éventuelle sortie des directions départementales interministérielles dans certains départements, *etc.*), elle ferait face à de nombreux obstacles (différences de taille et d'organisation catégorielle entre les administrations, faible culture de l'encadrement chez les agents de la DGCCRF, implantations géographiques différentes, *etc.*). Surtout, **une telle réforme prendrait du temps à être préparée, négociée et mise en œuvre. Elle contribuerait à créer de l'instabilité**, alors que c'est de la stabilité dont a le plus besoin la DGCCRF aujourd'hui, afin de permettre aux agents de se consacrer avant tout à leurs missions.

C. LA BAISSÉ DES EFFECTIFS CONDUIT À METTRE L'EXERCICE DES MISSIONS ET LES ÉQUIPES EN TROP FORTE TENSION

Les effectifs de la DGCCRF ont été réduits d'un quart depuis 2007. Alors que 3 723 ETPT¹ avaient été « consommés » en 2007, 2 812 ETPT devraient l'être, au maximum, en 2022, soit une **diminution de 911 ETPT**. La baisse des effectifs sur cette période s'explique pour une part par des transferts à d'autres administrations ou autorités administratives indépendantes (513 ETPT). Mais elle s'explique également par des **réductions nettes d'effectifs significatives, pour un total de 398 ETPT**.

Or cette réduction des effectifs conduit à leur **mise en tension et menace la bonne exécution des missions de la DGCCRF**, en particulier dans les territoires les moins dotés en moyens humains². Alors qu'**en 2010, dans l'Hexagone et en Corse, aucun département ne comptabilisait moins de 8 ETP de la DGCCRF** et que seuls 10 départements comptaient moins de 10 ETP, **en 2021, 14 départements disposaient de moins de 6 ETP** et

¹ Équivalent temps plein travaillé.

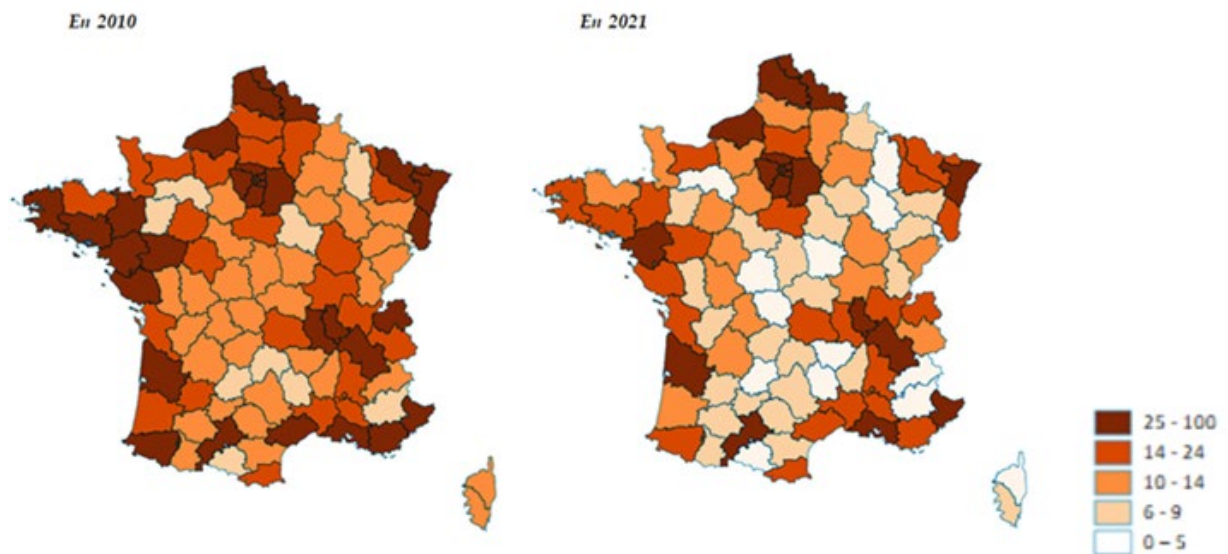
² Qui sont moins nombreux qu'ailleurs en raison d'une activité économique et d'une taille de population plus faibles.

38 départements de moins de 10 ETP. Dans les départements et régions d'outre-mer, en 2010, seuls Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon comptaient moins de 10 ETP ; en 2021, la Guyane compte désormais également moins de 10 ETP. Au-delà de ces chiffres, un exemple montre la gravité de la situation : dans le Lot, le nombre très faible d'effectifs associé aux congés et départs d'agents a conduit à n'avoir temporairement qu'un seul agent en poste pour le département au cours de l'année 2022.

Les réductions d'effectifs reviennent *in fine* à réduire les opérations d'enquêtes et de contrôle. En outre, en-dessous d'un certain nombre d'agents, ceux-ci perdent en spécialisation et doivent couvrir un trop grand champ de compétences. Leurs enquêtes et contrôles perdent alors en qualité et sont trop peu nombreux.

Les effectifs de la DGCCRF dans les départements de l'Hexagone en 2010 et en 2021

(en ETP)



Source : commission des finances sur la base des réponses au questionnaire budgétaire, carte IGN

Les rapporteurs spéciaux considèrent que **si les mutualisations interdépartementales mises en place et envisagées peuvent être utiles, elles ne suffiront absolument pas à répondre à la baisse des effectifs dans les départements les moins dotés.** Dans ces conditions, il est nécessaire de **prévoir un effectif socle par département de 7 ETPT**, seuil permettant une certaine spécialisation des équipes. La tension sur les effectifs étant une réalité sur tout le territoire et à tous les échelons de la DGCCRF, la mise en place de ce socle ne pourra se faire par le biais de redéploiements d'agents ; elle supposera la recréation de moins de 50 ETPT (sur les 911 ETPT supprimés au cours des 15 dernières années).

Par ailleurs, **le mode de recrutement et de formation actuel des agents**, qui repose sur une autonomie de la DGCCRF par rapport aux autres concours et écoles administratifs, **apparaît quant à lui justifié par les missions spécifiques qui incombent à cette administration**. Les agents de la DGCCRF se doivent en effet de disposer d'une culture du contrôle et de compétences particulières et précises dans des champs larges et techniques, par exemple le droit de la concurrence et de la consommation, la comptabilité et le domaine technoscientifique, et dans la manière de mener des enquêtes.

II. LE RECENTRAGE DES PRIORITÉS DE LA DGCCRF ET LA MODERNISATION DE SES OUTILS APPARAISSENT OPPORTUNS, MAIS DES MARGES D'AMÉLIORATION EXISTENT, EN PARTICULIER S'AGISSANT DE L'ÉQUILIBRE À TROUVER ENTRE ACCOMPAGNEMENT ET RÉPRESSION DES ENTREPRISES

A. LA REDÉFINITION DES PRIORITÉS DE LA DGCCRF, LA MODERNISATION DE SES OUTILS, ET LE TRANSFERT DE SA COMPÉTENCE SUR LA SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS CONTRIBUENT À RECENTRER CELLE-CI SUR LES MISSIONS À FORT ENJEU ET À CLARIFIER SON RÔLE

Dans un contexte de réduction des effectifs et de transformation des modèles et des risques économiques, la DGCCRF s'est récemment fixé de nouvelles priorités. Un « plan stratégique 2020-2025 » a ainsi été adopté en 2019. Sur cette base, la DGCCRF tache depuis 2020 de privilégier l'enquête sur le simple contrôle, de se concentrer sur les enjeux les plus forts et d'investir les nouvelles formes de l'économie et les nouveaux risques associés, tout en modernisant ses outils. Parallèlement, il a très récemment été décidé le transfert de sa mission de police de sécurité sanitaire des aliments vers la DGAL. Ces évolutions contribuent opportunément au recentrage de la DGCCRF sur son cœur de métier et sur des missions à fort enjeu.

En privilégiant l'enquête sur le contrôle « standard », la DGCCRF s'attaque aux risques forts et aux fraudes les plus préjudiciables. Toutefois, **il est important que des contrôles standards, même moins nombreux, continuent d'être opérés** en nombre suffisant afin de garantir une certaine « peur du gendarme ». L'établissement d'un effectif socle dans chaque département permettra de contribuer à atteindre ce double objectif.

En adaptant ses méthodes et enquêtes aux nouveaux modèles économiques, en particulier dans le domaine du numérique (commerce en ligne, plateformes proposant des services à domicile, télémédecine, pratiques des influenceurs, etc.), et aux risques émergents (risques de sécurité ou de fraudes, par exemple sur l'origine des produits et les allégations

environnementales), **la DGCCRF s'adapte effectivement aux évolutions économiques.**

Elle s'appuie sur des outils et moyens d'actions également renouvelés, qu'il s'agisse d'**outils numériques pour les agents** (dont l'application « SESAM » qui permet aux enquêteurs de disposer d'un logiciel utilisable en mobilité), de **différentes applications permettant les échanges avec les consommateurs, de nouvelles structures** (notamment la CRAFE et le service « Réponse Conso »¹) ou encore de nouveaux moyens juridiques et de communication (déréférencement de sites internet, transaction administrative, « *name and shame* », etc.).

Enfin, le transfert de la mission de police de sécurité sanitaire des denrées alimentaires doit être considéré comme une opportunité par la DGCCRF, en contribuant à **la recentrer sur ses missions classiques de contrôle de la loyauté des produits et des transactions et de lutte contre les fraudes.**

Néanmoins, les rapporteurs spéciaux considèrent que ces nouvelles priorités et ce transfert de compétence **ne doivent en aucun cas conduire à une dispersion progressive généralisée des compétences de la DGCCRF vers d'autres administrations, ou à remettre en cause soit son positionnement administratif, soit ses moyens. Son rattachement au ministère de l'économie doit en outre être préservé.** Par ailleurs, le service commun des laboratoires, dont la qualité et la célérité des analyses doivent être saluées, doit continuer d'être mis à contribution pour les analyses sanitaires des denrées alimentaires qui relevaient jusqu'ici de la compétence de la DGCCRF. Il en va de la qualité des analyses produites dans ce domaine stratégique et du maintien du niveau de compétences du SCL.

B. SI LA DGCCRF A SU ENRICHIR ET MODERNISER SA COMMUNICATION AVEC LES CONSOMMATEURS ET LES ENTREPRISES, DES EFFORTS DOIVENT ENCORE ÊTRE FOURNIS NOTAMMENT POUR AMÉLIORER L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES

La DGCCRF a su, au cours des dernières années, enrichir et moderniser sa communication tant avec les consommateurs que les entreprises. Elle s'appuie pour ce faire sur des outils, notamment numériques, nouveaux. Dans le cadre du plan stratégique 2020-2025, la DGCCRF a d'ailleurs fait de la rénovation de sa relation avec les consommateurs et les entreprises l'une de ses quatre grandes priorités.

En premier lieu, la DGCCRF a **développé largement l'information des consommateurs par la voie numérique**, par l'intermédiaire de son site internet ou des réseaux sociaux, qui lui permettent en outre de faire preuve

¹ Voir *infra*.

de réactivité. Elle s'attache, de plus, depuis quelques années, à améliorer l'accessibilité de ses services et la qualité des réponses apportées aux consommateurs, notamment par la mise en place de nouveaux services et outils, parmi lesquels **Réponse Conso** (service dédié à la réception et à la réponse aux sollicitations des consommateurs à distance, créé en 2020, basé à Montpellier et compétent pour l'ensemble du territoire), **Rappel Conso** (site internet, créé en 2021 en partenariat avec d'autres administrations, qui centralise la publication des alertes sur les produits dangereux) et **Signal Conso** (plateforme de signalements, créée en 2020, permettant à un consommateur de signaler en quelques clics des anomalies rencontrées dans ses actes de consommation afin d'obtenir une réponse de l'entreprise concernée ou une intervention de la DGCCRF).

Néanmoins, l'information des consommateurs doit encore faire l'objet d'une attention particulière, notamment *via* le maintien et l'amélioration de l'accueil physique des consommateurs partout sur le territoire, et en renouant un lien plus fort avec les associations de consommateurs.

En second lieu, la DGCCRF assure également une information satisfaisante des entreprises, par différents biais. Néanmoins, elle doit veiller, comme l'annonce d'ailleurs le plan stratégique 2020-2025, à établir une relation de confiance et d'accompagnement avec les entreprises de bonne foi, davantage qu'aujourd'hui. Celui-ci doit notamment passer par un effort pédagogique plus important vis-à-vis des professionnels pour rappeler et expliciter les règles et les modalités des contrôles et enquêtes, sur place ou sur pièces. Par ailleurs, doit être examinée l'hypothèse d'ouvrir le service Réponse Conso aux entreprises, ce qui contribuerait à placer davantage la DGCCRF dans une position de conseil vis-à-vis des entreprises. Enfin, l'utilisation de la politique du « *name and shame* », susceptible de renforcer l'effet préventif de la sanction et de matérialiser aux yeux des consommateurs leur protection par la DGCCRF, doit néanmoins prendre en compte les effets réputationnels potentiellement très lourds de ce mécanisme, en se basant sur l'application d'un strict principe de proportionnalité.

Les recommandations des rapporteurs spéciaux

- S'assurer d'une coordination efficace entre autorités administratives compétentes en matière de concurrence et de protection du consommateur pour conforter un front commun contre la fraude :

Recommandation n° 1 – DGCCRF - : développer et renforcer les conventions entre la DGCCRF et les autres autorités administratives et judiciaires afin de préciser dans le détail l'articulation et l'exercice concrets des compétences.

Recommandation n° 2 – DGCCRF - : développer et renforcer les conventions entre la DGCCRF et les autres autorités administratives afin de développer l'échange de données et d'informations de qualité et mobilisables, dans l'objectif de conforter un front commun contre la fraude.

- Donner les moyens humains nécessaires à la DGCCRF pour assumer ses missions dans tous les territoires et lui offrir de la stabilité :

Recommandation n° 3 – Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique - : assurer la stabilité de l'organisation globale de la DGCCRF, notamment en excluant toute fusion avec la DGDDI, tout en renforçant les coopérations concrètes avec cette dernière.

Recommandation n° 4 – Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique - : permettre la bonne exécution des missions essentielles de la DGCCRF dans tous les territoires en établissant un effectif socle de 7 ETPT par département.

- Maintenir la qualité des analyses en matière de sécurité sanitaire des denrées alimentaires en continuant à faire appel au Service commun des laboratoires :

Recommandation n° 5 – DGAL et DGCCRF - : continuer de mobiliser le Service commun des laboratoires au titre des compétences qui étaient celles de la DGCCRF dans le domaine stratégique de la police sanitaire des aliments, désormais transférées à la DGAL.

- Continuer d'améliorer les relations entre la DGCCRF et les consommateurs et trouver un meilleur équilibre entre répression et accompagnement des entreprises de bonne foi :

Recommandation n° 6 – DGCCRF - : maintenir un accueil physique des consommateurs et rapprocher autant que possible la DGCCRF de ces derniers, par exemple par le biais du réseau France Services.

Recommandation n° 7 – DGCCRF - : envisager l'élargissement du service « Réponse Conso », actuellement chargé de répondre aux sollicitations des consommateurs, à celles des entreprises.

Recommandation n° 8 – DGCCRF - : appliquer un strict principe de proportionnalité dans les modalités et la durée de la publication des sanctions de la DGCCRF (politique du « *name and shame* ») et des transactions qu'elle conclue. Prévoir la publication systématique d'éventuels retraits ou annulations de la sanction administrative, selon des modalités de publicité qui doivent être d'un niveau d'intensité au moins aussi élevé que celles mises en œuvre lors de la publication de la sanction.

I. LA DGCCRF, QUI ASSUME, AVEC DES MOYENS HUMAINS QUI ONT ÉTÉ RÉDUITS, DES MISSIONS TRANSVERSALES ESSENTIELLES À LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR ET DE L'ORDRE PUBLIC ÉCONOMIQUE, DOIT AUJOURD'HUI VOIR SON ORGANISATION ÊTRE STABILISÉE ET SES EFFECTIFS LÉGÈREMENT REHAUSSÉS DANS LES DÉPARTEMENTS LES MOINS DOTÉS

La DGCCRF assume des fonctions essentielles pour le bon fonctionnement de l'économie et pour la protection des consommateurs et de leur pouvoir d'achat (A). Elle repose, ensuite, sur une organisation interne qui a été profondément réformée à l'échelle déconcentrée, générant aujourd'hui un besoin de stabilité (B). Elle s'appuie, enfin, sur des moyens humains qui ont quant à eux été réduits de façon significative depuis une quinzaine d'années, au point de mettre en danger la bonne exécution de ses missions, en particulier dans les départements les moins dotés (C).

A. LA DGCCRF S'INSCRIT, PAR SES COMPÉTENCES LARGES ET TRANSVERSALES, AU CŒUR DE L'ÉCOSYSTÈME ADMINISTRATIF CHARGÉ DU RESPECT DES DROITS DES CONSOMMATEURS ET DE LA CONCURRENCE

La DGCCRF constitue le pivot de l'écosystème administratif chargé de la protection du consommateur et du bon fonctionnement de la concurrence. Elle doit coordonner son action avec d'assez nombreuses autres autorités administratives.

1. Au sein d'un écosystème administratif chargé du respect des droits de la consommation et de la concurrence étoffé, la DGCCRF constitue un acteur central aux compétences étendues et transversales

(1) Un écosystème d'acteurs administratifs relativement nombreux...

L'écosystème institutionnel en charge du respect du droit de la concurrence, des droits des consommateurs, de la sécurité des produits et de la répression des fraudes s'appuie en France sur **différents types d'acteurs, en particulier administratifs**.

Interviennent ainsi **différentes administrations**, aux premiers rangs desquelles la **DGCCRF**, la direction générale des douanes et droits indirects (**DGDDI**), la direction générale des finances publiques (**DGFIP**), notamment en matière de fraude fiscale, et la direction générale de l'alimentation (**DGAL**), concernant l'alimentation.

En outre, plusieurs **autorités administratives indépendantes** s'insèrent également dans ce système. L'**Autorité de la concurrence** assure ainsi des missions de régulation de la concurrence, en particulier la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles, dans le cadre d'un partage de compétences avec la DGCCRF¹, et le contrôle des opérations de concentration. En outre, des **autorités de régulation sectorielles** viennent compléter l'écosystème, parmi lesquelles l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (**ARCOM**)², l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (**ARCEP**)³, l'Autorité de régulation des transports (**ART**)⁴, la Commission de régulation de l'énergie (**CRE**)⁵, l'Autorité des marchés financiers (**AMF**)⁶, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (**ACPR**)⁷ et l'Autorité nationale des jeux (**ANJ**)⁸.

Par ailleurs, en dehors du cadre administratif, les organisations représentatives des intérêts collectifs des consommateurs – les associations de consommateurs⁹ – et des professionnels complètent l'écosystème français.

Les différentes autorités administratives compétentes précitées disposent de **pouvoirs d'information des consommateurs et des professionnels, mais aussi de contrôle et de répression**, qu'elles mettent effectivement en œuvre, notamment par le biais d'enquêtes et *via* la mise en œuvre des pouvoirs d'injonction et de **sanction administrative, pouvoirs qui ont peu à peu été étendus et approfondis**¹⁰.

¹ Voir infra.

² L'ARCOM assure la protection de la liberté de communication, la protection des œuvres, le respect des personnes et du public, la régulation technique et économique du secteur et des actions d'intérêt général et de cohésion sociale. Elle dispose de pouvoirs d'enquête et de sanction.

³ L'ARCEP, régulateur des communications électroniques et des postes, met notamment en place les outils permettant le bon fonctionnement de la concurrence entre les différents acteurs des secteurs concernés. Elle est dotée de pouvoirs de contrôle et de sanction.

⁴ L'ART accompagne le secteur du ferroviaire dans son ouverture à la concurrence et régule le marché des transports par autocar, les autoroutes ainsi que l'aéroportuaire. L'ART est dotée de pouvoirs de contrôle et de sanction, qui lui permettent par exemple d'interdire de façon temporaire l'accès au réseau ferroviaire ou d'imposer une sanction pécuniaire.

⁵ La CRE assure la régulation des réseaux d'électricité et de gaz naturel et celle du marché, afin de garantir une concurrence libre et loyale. Elle dispose de pouvoirs d'enquête et de sanction.

⁶ L'AMF régule la place financière française, ses acteurs et les produits d'épargne qui y sont commercialisés et veille à la bonne information des investisseurs. Elle dispose de pouvoirs de contrôle et de sanction.

⁷ L'ACPR veille à la préservation de la stabilité du système financier et à la protection des clients, assurés, adhérents et bénéficiaires des personnes soumises à son contrôle, organismes des secteurs de la banque et de l'assurance. Elle dispose de pouvoirs de contrôle et de sanction.

⁸ L'ANJ prévient le jeu excessif et assure la protection des mineurs, assure l'intégrité des opérations de jeu, veille à l'équilibre entre les différentes filières de jeu et prévient les activités frauduleuses. Elle dispose de pouvoirs de contrôle et de sanction.

⁹ Voir infra.

¹⁰ Voir infra.

L'écosystème administratif en charge de contrôle du respect du droit de la concurrence, des droits des consommateurs, de la sécurité des produits et de la répression des fraudes est ainsi **dense. Il pourrait même paraître l'être trop.** Néanmoins, cette organisation **présente des avantages en permettant la spécialisation des acteurs.**

Les autorités de régulation sectorielle se chargent ainsi de domaines spécialisés et souvent complexes, que la DGCCRF, aux compétences généralistes et transversales, appréhenderait probablement moins efficacement. Il en va de même des compétences de l'Autorité de la concurrence pour les affaires les plus importantes en droit de la concurrence. Enfin, il est logique que la DGFIP ait des compétences pour les fraudes touchant au domaine fiscal, de même que la DGDDI pour les produits importés. Cette dernière, pour assurer le respect du code des douanes, intervient ainsi non seulement sur les produits soumis à fiscalité et la régulation des échanges commerciaux mais également dans la lutte contre la fraude, la protection de la santé publique et de l'environnement, en lien avec la DGCCRF.

Toutefois, **le foisonnement d'acteurs nécessite une coordination effective, efficace et serrée entre eux¹**, tant pour éviter les chevauchements ou les impasses que pour repérer efficacement les évolutions du type de fraudes et de manquements dans l'ensemble de l'économie.

- (2) ... au sein duquel la DGCCRF joue un rôle central du fait de ses compétences étendues et transversales et de ses pouvoirs propres

La DGCCRF résulte d'une fusion, opérée en 1985², de la direction générale de la concurrence et de la consommation (DGCC, rattachée au ministère de l'économie) et de la direction de la consommation et de la répression des fraudes (DCRF, rattachée au ministère de la consommation). Elle est historiquement sous la tutelle du **ministère de l'économie**, aujourd'hui intitulé ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

La DGCCRF occupe au sein de l'écosystème administratif chargé du respect du droit de la concurrence, des droits des consommateurs, de la sécurité des produits et de la répression des fraudes, **une place tout à fait centrale**, qui s'explique par l'étendue de ses missions, de son champ de compétences et de ses pouvoirs propres.

¹ Voir infra.

² Décret n° 85-1152 du 5 novembre 1985 portant création d'une Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes au ministère de l'économie, des finances et du budget par suppression d'une direction générale, d'une direction, d'une mission et d'un service.

- (a) Les trois missions principales de la DGCCRF : le respect des règles de concurrence au bénéfice des entreprises, la protection des droits du consommateur et le contrôle de la sécurité des produits

Les **trois missions principales de la DGCCRF sont d'agir en faveur du respect des règles de concurrence**, de la **protection économique des consommateurs** et des entreprises et de la **sécurité et de la conformité des produits** et des services.

(i) Le contrôle du respect des règles de concurrence

Les règles de concurrence se divisent, en France, en **deux volets**. Le premier volet concerne le **droit des pratiques anticoncurrentielles** (titre II du livre IV du code de commerce) **et des concentrations** (titre III du même livre du même code), tandis que le second volet touche au **droit des pratiques restrictives de concurrence et de la transparence** (titre IV du même livre du même code).

Le **premier volet** procède d'une approche macro-économique, renouvelée dans le cadre du droit européen, et vise la protection du marché *via* le contrôle de sa structuration et la répression des comportements prohibés. Les deux principales pratiques anticoncurrentielles sont **l'entente illicite**¹ et **l'abus de position dominante**^{2,3}. Par ailleurs, la **concentration**, qui n'est bien sûr pas par nature nécessairement illégale, constitue quant à elle l'opération juridique qui résulte d'un **regroupement d'activités économiques** antérieurement indépendantes et implique un changement durable dans la nature du contrôle de ces activités. À l'inverse du droit des pratiques anticoncurrentielles, le contrôle des concentrations implique un contrôle *a priori* des opérations envisagées.

Le **second volet** procède d'une approche plus micro-économique et a pour objet d'**instaurer des relations commerciales transparentes et loyales** entre professionnels et d'enrayer les pratiques résultant d'un rapport de force déséquilibré entre partenaires commerciaux. Sont ainsi notamment prohibés : l'obtention d'avantages injustifiés ou disproportionnés d'une autre entreprise, le déséquilibre significatif entre deux parties dans un accord, la rupture brutale de relations commerciales établies, la violation d'une interdiction de revente hors réseau, ou encore le non-respect des règles de publicité et des délais de paiement.

¹ Si les ententes ne sont pas en tant que telles interdites, elles le deviennent quand elles ont pour seule intention de figer le marché, monter les prix ou encore se répartir les clients.

² L'abus de position dominante consiste, pour une entreprise présente sur un marché, ou un groupe d'entreprises, à adopter un comportement visant à éliminer, à contraindre ou encore à dissuader tout nouveau concurrent d'entrer sur ce marché, faussant ainsi la concurrence.

³ Sont également notamment prohibés les abus de dépendance économique et la pratique de prix abusivement bas ou prédateurs.

S'agissant de la répartition administrative des compétences, **deux autorités administratives** interviennent à titre général, sans préjudice des compétences des autorités sectorielles¹.

En premier lieu, pour ce qui concerne le **droit des pratiques anticoncurrentielles**, tant la DGCCRF que l'Autorité de la concurrence sont compétentes. Néanmoins, c'est cette dernière qui s'occupe des cas les plus graves, générant un montant de sanctions beaucoup plus élevé. La **DGCCRF** est ainsi compétente dans les cas dans lesquels le chiffre d'affaires réalisé en France par chacune des entreprises concernées lors du dernier exercice clos ne dépasse pas 50 millions d'euros et lorsque leurs chiffres d'affaires cumulés ne dépassent pas 200 millions d'euros².

L'Autorité de la concurrence, est quant à elle compétente lorsque ces seuils sont dépassés ; elle s'occupe donc des **affaires les plus importantes**. En outre, la DGCCRF informe l'Autorité de ses projets d'enquêtes et de ses résultats d'enquêtes et, à ces deux strates, l'Autorité de la concurrence peut se saisir d'office de ces dossiers, même lorsqu'ils sont inférieurs aux seuils³. Sur les 89 décisions de sanction prises par l'Autorité de la concurrence entre 2009 et 2017, plus de la moitié l'ont ainsi été après une enquête réalisée par les services de la DGCCRF. En outre, l'Autorité de la concurrence dispose de ses propres enquêteurs. **En 2020, les sanctions infligées par l'Autorité de la concurrence ont été de 1,79 milliard d'euros**, et de 874 millions d'euros en 2021, des montants considérablement plus élevés que pour celles prononcées par la DGCCRF⁴, qui traite des dossiers de plus faible ampleur.

Néanmoins, l'action de la DGCCRF en matière de contrôle du respect de la concurrence reste déterminante sur les dossiers de moindre ampleur et qui touchent directement et de près les consommateurs et l'ensemble de l'économie. À titre d'exemple, la DGCCRF a adressé en 2020 des injonctions à des entreprises qui avaient conclu une entente en vue de se répartir des lots dans le cadre de marchés publics locaux. Les entreprises concernées ont donné suite à ces injonctions et accepté les transactions qui leur ont été proposées.

S'agissant du **contrôle des concentrations**, c'est l'Autorité de la concurrence qui est compétente. Elle procède, en fonction des cas, soit à une « analyse concurrentielle rapide » soit à un « examen plus approfondi ».

¹ Voir supra.

² Depuis la loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020, ce pouvoir n'est plus uniquement circonscrit à des pratiques locales.

³ Cette articulation institutionnelle a été complétée en juin 2019 d'un protocole fixant les principes de coopération entre l'Autorité et la DGCCRF.

⁴ Voir infra.

En second lieu, le contrôle de l'application du **droit des pratiques commerciales restrictives de concurrence et de la transparence** est de la compétence de la DGCCRF. Le respect des règles établies par les lois EGALIM 1¹ et EGALIM 2² (encadrement des promotions dans le domaine alimentaire, principe de la contractualisation écrite et pluriannuelle obligatoire entre le producteur et le premier acheteur pour les filières agricoles, obligation de révision automatique des prix au cours du contrat, *etc.*) a par exemple fait l'objet d'enquêtes et de contrôles à ce titre par la DGCCRF en 2021 et 2022 notamment.

Enfin, d'autres acteurs interviennent en matière de droit de la concurrence. La **Commission européenne** est compétente pour certains dossiers de pratiques anticoncurrentielles et de concentrations qui concernent plusieurs pays européens. Les **autorités de régulation sectorielle** disposent également de pouvoirs propres dans leurs domaines spécifiques de compétences. De plus, la sanction de certaines infractions peut relever *in fine* du juge civil ou du **juge pénal**, concernant les pratiques les plus graves (pratiques anticoncurrentielles en particulier), même si le champ pénal s'est peu à peu réduit au profit des sanctions civiles et administratives.

(ii) *La protection économique des consommateurs*

La DGCCRF, qui s'appuie sur le code de la consommation, est garante de la **protection économique des consommateurs**³, dans le cadre de la police de la consommation, dont l'une des finalités est par ailleurs de garantir la confiance des consommateurs et de soutenir la consommation des ménages, levier de la croissance économique. Elle informe et accompagne les particuliers et professionnels sur le droit applicable :

- elle vérifie le respect des règles nationales et européennes relatives à **l'information des consommateurs sur les produits et services offerts** (information précontractuelle, règles d'étiquetage, de composition et de dénomination des marchandises, signes de qualité et dispositifs de valorisation des produits et services, *etc.*). La DGCCRF a par exemple sanctionné en 2021 un site internet de vente en ligne pour avoir coché par défaut (« pré-coché ») la case relative à l'adhésion par le consommateur à une assurance multirisque optionnelle ;

- elle s'assure de la **loyauté des pratiques commerciales entre le professionnel et le consommateur** (démarchage, clauses abusives, publicités mensongères, faux rabais, abus de faiblesse, numéros surtaxés, *etc.*). La DGCCRF a par exemple sanctionné, en 2020, des dépanneurs à domicile aux

¹ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

² Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs.

³ À noter que la DGCCRF n'est toutefois pas compétente pour traiter de l'inexécution ou de la mauvaise exécution d'un contrat qui est par ailleurs conforme à la loi (seul le juge judiciaire peut être saisi).

pratiques agressives. En 2021, l'influenceuse Nabilla Benattia-Vergara s'est acquittée d'une amende transactionnelle de 20 000 euros, pour des pratiques commerciales trompeuses pouvant induire le consommateur en erreur, après avoir promu, sur « *Snapchat* »¹, un site de formation au trading en ligne, sans mentionner qu'il s'agissait d'un partenariat publicitaire, en insistant, sans fondement, sur la récupération systématique des sommes investies et en mettant en avant des rendements pouvant aller jusqu'à 80 %.

- elle **lutte contre les fraudes économiques**, préjudiciables aux consommateurs et susceptibles de fragiliser des secteurs professionnels (substitutions de denrées, tromperies sur l'origine ou la qualité des produits, etc.)² La DGCCRF a, par exemple, transmis en 2020 des procès-verbaux de tromperie au parquet concernant des professionnels qui trompaient le consommateur sur l'origine de produits non alimentaires en indiquant qu'ils étaient produits en France alors qu'ils étaient importés.

(iii) *La protection de la sécurité des consommateurs*

La DGCCRF s'assure de la **sécurité et de la conformité des produits et services, dans le but de garantir la sécurité des consommateurs**, physique et sanitaire.

À ce titre, elle contrôle l'application des règles pour les produits de tout type (alimentaires³ et industriels) à tous les niveaux (production, importation, distribution), ainsi que pour les services (santé, activités de loisirs, transports, etc.).

Son attention est particulièrement forte pour les domaines à risque : aliments, cosmétiques, jouets, certains produits industriels de grande consommation, les perturbateurs endocriniens, les nanomatériaux ou encore les substances chimiques à faible dose.

La DGCCRF a par exemple réalisé, en 2020, des prélèvements sur un lot de sèche-cheveux suspectés d'être dangereux pour le consommateur et, dans l'attente des résultats, a empêché la commercialisation du lot entier.

(b) Des compétences qui s'étendent à tous les champs de consommation, à tous les stades de l'activité économique et quelle que soit la forme de commerce

Le champ de compétences de la DGCCRF est très large, **sous réserve de la compétence d'autres administrations** dans certains cas⁴. Elle intervient ainsi sur **tous les champs de la consommation** (produits alimentaires et non-alimentaires, services), à **tous les stades de l'activité économique** (production, transformation, importation, distribution) et **quelle que soit la**

¹ Application mobile de partage de photos et de vidéos.

² Document intitulé « Présentation de la DGCCRF ».

³ Voir infra pour la réforme en cours.

⁴ Voir supra.

forme de commerce (magasins, sites de commerce électronique ou liés à l'économie collaborative, *etc.*).

(c) Des pouvoirs propres importants, qui ont été étendus et approfondis

La DGCCRF s'appuie, pour assurer ses missions, sur des **pouvoirs propres importants**, en matière d'information, de contrôle mais également de sanction.

(i) Des pouvoirs d'information des consommateurs et professionnels

En premier lieu, dans le cadre de l'exercice de ses missions, la DGCCRF se charge, le cas échéant en lien avec d'autres administrations, de **l'information** des consommateurs et des entreprises sur le droit applicable en matière de consommation, de sécurité des produits et de respect des règles de concurrence. Dans son travail d'information des consommateurs, elle peut également s'appuyer sur les associations de consommateurs¹.

(ii) Des pouvoirs de contrôle et d'enquête

En deuxième lieu, la DGCCRF s'appuie sur des **pouvoirs de contrôle et d'enquête** dans le cadre de ses missions et de son champ de compétences, sur l'ensemble du territoire national. **En 2021, la DGCCRF a réalisé 133 277 contrôles dans 91 209 établissements². Cette mission de « contrôleur » constitue**, comme l'ont constaté les rapporteurs spéciaux lors des auditions et déplacements, **l'ADN de cette administration**, ce qui la distingue au demeurant d'autres autorités administratives dont la culture n'est pas uniquement centrée sur le contrôle. Ainsi, si la DGDDI partage en partie cette culture, elle a également pour fonction d'administrer la frontière (traitement des flux de marchandises à la frontière, surveillance des frontières) et de gérer des contributions indirectes, tandis que la DGFIP assure notamment des missions de recouvrement de l'impôt et de comptabilité publique.

Les agents de la DGCCRF sont habilités, en application des codes de commerce et de la consommation, à rechercher et à constater les infractions et les manquements aux droits de la concurrence et de la consommation (dont la conformité et la sécurité des produits et services), en vertu de **pouvoirs d'enquête spécifiques**.

La DGCCRF dispose tout d'abord de **larges pouvoirs d'enquête « ordinaires »** permettant à ses agents d'accéder aux informations nécessaires à l'identification et aux preuves d'un manquement ou d'une infraction, parmi lesquels : accéder aux locaux, convoquer les contrôlés, se faire communiquer des documents et recueillir des renseignements, prendre un échantillon ou prélever un produit aux fins d'analyse, consigner des

¹ Voir la seconde partie du rapport sur le sujet de l'information des consommateurs et des entreprises.

² Y compris sites internet.

marchandises dans l'attente des résultats des contrôles, saisir des marchandises non conformes, utiliser une identité d'emprunt pour contrôler les sites internet, différer la révélation de leur qualité d'enquêteur et se faire accompagner par une personne qualifiée désignée par l'administration. Dans le cadre des pouvoirs d'enquête ordinaires, les enquêteurs ne peuvent exiger que les documents dont ils connaissent l'existence avec certitude (notamment les documents que l'entreprise a l'obligation de détenir, tels que les factures).

Lorsque ces pouvoirs simples ne suffisent pas, elle peut demander au juge des libertés et de la détention l'autorisation d'utiliser des **pouvoirs exceptionnels** de « visite et saisie » si les circonstances exigent une intervention au sein d'une ou plusieurs entreprises, afin d'éviter la disparition ou la dissimulation d'éléments matériels. Les enquêteurs peuvent, dans ce cadre, procéder à la saisie de tous objets, documents et supports d'information (y compris numériques) utiles aux besoins de l'enquête¹. Les visites et saisies mises en œuvre dans le cadre des pouvoirs exceptionnels permettent d'avoir accès à des documents internes à l'entreprise dont les enquêteurs ne peuvent avoir connaissance *a priori* : notes internes, échanges de courriels, etc.².

Le fait, pour les personnes contrôlées de faire obstacle à l'exercice des fonctions des agents est une infraction pénalement sanctionnée. Les constats effectués donnent généralement lieu à l'établissement de procès-verbaux, qui, le cas échéant, viennent étayer les procédures de sanction.

La programmation des enquêtes

Le **programme national d'enquêtes** (PNE) est défini annuellement, sur la base des orientations stratégiques de la DGCCRF et des retours des services de cette dernière, d'une analyse actualisée des risques existants et d'un processus de consultations avec les administrations et autorités partenaires de la DGCCRF, les préfets, les représentants des professionnels et les associations de consommateurs.

Il vise à répondre aux enjeux de régulation des marchés et de protection des consommateurs en s'adaptant aux évolutions de l'économie et aux nouvelles tendances de consommation ainsi qu'aux pratiques frauduleuses donnant lieu à des signalements ou à des plaintes de la part des consommateurs (notamment déposés sur la plateforme Signal Conso³).

¹ « Les contrôles de la DGCCRF : Pouvoirs d'enquête et de sanction. »

² Idem.

³ Voir infra.

Le **programme national d'enquêtes pour 2022**¹ a été élaboré autour des **trois orientations stratégiques** suivantes :

- protéger les consommateurs et accompagner les entreprises pour réussir la **transition écologique** ;
- investiguer et réguler les pratiques des acteurs de **l'économie numérique**.
- **participer à la relance** en garantissant le fonctionnement loyal de l'économie et la **préservation du pouvoir d'achat**.

Ces grandes orientations cadrent, pour l'année 2022, un panel de **155 enquêtes** variées portant sur tous types d'entreprises et de pratiques dans de nombreux secteurs d'activité.

En complément de ce dispositif national, environ une centaine d'enquêtes régionales, adaptées aux problématiques territoriales et au tissu économique local sont programmées par les services déconcentrés dans les territoires.

En outre, le programme national d'enquêtes peut être amené à évoluer en cours d'année pour prendre en compte des alertes sanitaires et le retrait de produits dont la consommation est dangereuse, ou des problèmes nouveaux tels que le renchérissement du coût de l'énergie causé par la guerre en Ukraine. En 2020, a été créée en cours d'année une enquête relative au prix et à la sécurité des masques chirurgicaux.

(iii) Des pouvoirs importants s'agissant des suites données aux contrôles et enquêtes

En troisième lieu, la DGCCRF s'appuie, pour remplir ses missions, sur ses pouvoirs concernant les **suites qu'elle donne à ses contrôles et enquêtes**, qu'elles soient pédagogiques, correctives ou répressives.

Premièrement, la DGCCRF peut décider de donner des **suites pédagogiques** à ces contrôles et enquêtes. Elles consistent en des avertissements transmis aux professionnels pour les informer du constat d'un manquement ou d'une infraction mineure résultant d'une méconnaissance du droit ou d'une négligence dans son application. Ces suites sont privilégiées en cas de **manquement ou d'infraction de faible gravité**. En 2021, la DGCCRF a transmis **24 830 avertissements**.

Deuxièmement, la DGCCRF peut faire usage de **suites correctives**. Elles ont pour but la remise en conformité de l'entreprise contrôlée et l'arrêt du comportement illicite ou dangereux. Elles peuvent prendre deux formes :

- des **mesures de police administrative**, en particulier les **injonctions**, qui permettent à l'administration d'enjoindre au professionnel, dans un délai défini, les mesures correctives (retrait, rappel, suspension d'activité ou de la commercialisation d'un produit, *etc.*) nécessaires pour se mettre en conformité avec la réglementation. En 2021, la DGCCRF a eu recours à **7 875 injonctions, dont 95 % ont conduit à une remise en conformité** ;

¹ Le PNE pour 2022 est présenté plus en détails infra.

- des **assignations devant le juge judiciaire** aux fins d'ordonner la cessation d'une pratique illicite ou la suppression d'une clause abusive.

Troisièmement, la DGCCRF peut recourir à des **suites répressives**, ce qu'elle fait pour les manquements et infractions les plus graves. Certaines sanctions sont décidées et mises en œuvre par l'administration elle-même. Pour d'autres, la DGCCRF initie la procédure mais ne prend pas elle-même la décision, qui relève de la compétence du juge civil ou pénal notamment. Les sanctions prennent la forme de :

- **sanctions administratives**¹ prises par l'administration elle-même, en particulier les **amendes administratives**. En 2021, **1 328 amendes administratives** ont été notifiées, pour un montant de **38,5 millions d'euros** (dont 30,5 millions d'euros au titre de pratiques restrictives de concurrence, dont les délais de paiements) ;

- **assignations devant le juge civil** en vue du prononcé d'une sanction : amende, nullité de clauses contractuelles, *etc.* ;

- **transmission d'un procès-verbal au parquet** aux fins de demander au juge pénal le prononcé d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement². En 2021, **4 061 dossiers pénaux** ont été ouverts à la suite d'une saisine de la DGCCRF.

Le renforcement des moyens d'action de la DGCCRF par la loi DADDUE du 3 décembre 2020

La loi DADDUE du 3 décembre 2020³ a renforcé les moyens d'action de la DGCCRF.

En premier lieu, la DGCCRF peut s'appuyer sur un pouvoir de transaction élargi et complété. D'une part, les **transactions pénales** - qui sont conclues entre l'entreprise et la DGCCRF en accord avec le procureur de la République - **peuvent désormais prévoir**, outre le paiement d'une somme d'argent, **des obligations de remise en conformité et de réparation du préjudice subi par des consommateurs**. En 2021, une **amende de 1,1 million d'euros a été infligée par Google** à la DGCCRF dans le cadre d'une transaction pénale pour le caractère trompeur de son classement des hôtels sur son moteur de recherche.

D'autre part, la **possibilité de recours à la transaction est étendue à la matière administrative**, avec les mêmes possibilités que pour la transaction pénale.

¹ Une sanction administrative est une décision administrative émanant d'une autorité administrative qui vise à réprimer un comportement fautif. Elle se distingue des mesures de police administrative en ce qu'elle vise à punir une personne qui a enfreint une réglementation préexistante et non à prévenir des troubles à l'ordre public. Les sanctions administratives sont soumises au contrôle du juge administratif. Source : <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/dossiers-thematiques/le-juge-administratif-et-les-sanctions-administratives>.

² « Les contrôles de la DGCCRF : Pouvoirs d'enquête et de sanction. »

³ Loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

En second lieu, a été instituée une **injonction « numérique »**. La DGCCRF peut ainsi désormais **ordonner aux opérateurs** de plateformes en ligne, de places de marché ou de fournisseurs d'accès à Internet, **l'affichage d'un message d'avertissement informant les consommateurs du risque grave de préjudice** pour leurs intérêts que représente un contenu illicite en ligne. Pour les infractions les plus graves, la DGCCRF **pourra ordonner le déréférencement** des interfaces en ligne dont les contenus sont manifestement illicites et le **blocage d'un nom de domaine** pendant trois mois, renouvelée une fois. Si l'infraction persiste, la DGCCRF peut alors délivrer une injonction de suppression ou de transfert du nom de domaine. Le non-respect de ces mesures est puni d'une sanction pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement et 250 000 € d'amende ; le juge civil ou administratif pourra également être saisi en vue de la cessation de la pratique.

Source : Bilan d'activité 2021 de la DGCCRF¹

(3) Une organisation qui diffère en partie des modèles étrangers²

L'analyse de modèles étrangers de contrôle du respect du droit de la concurrence, des droits des consommateurs, de la sécurité des produits et de la répression des fraudes, notamment le Royaume-Uni, l'Allemagne et les États-Unis, montre que l'organisation mise en place dans chaque pays dépend fortement de son histoire et de son caractère plus ou moins unitaire ou fédéral. Il n'existe pas de modèle type en la matière. Il est néanmoins possible d'identifier clairement certaines similarités et différences.

Premièrement, **le droit applicable en matière de concurrence est souvent moins fourni à l'étranger qu'en France**. Ainsi, si le contrôle des concentrations et les pratiques anticoncurrentielles sanctionnées (ententes, abus de de position dominante, *etc.*) y sont souvent similaires, le volet du droit des pratiques restrictives de concurrence³ est plus spécifique à la France. Ainsi, au Royaume-Uni et aux États-Unis, sont principalement sanctionnés les cartels, les monopoles et les abus de position dominante.

Deuxièmement, **la mise en place d'une organisation centralisée et duale (DGCCRF et Autorité de la concurrence) pour lutter contre les pratiques contraires au droit de la concurrence ne se retrouve pas partout**. Au Royaume-Uni, c'est la « *Competition and Markets Authority* » (CMA) qui est compétente au niveau national. À l'inverse, deux organes sont compétents aux États-Unis : le « *Department of Justice* » et la « *Federal Trade Commission* » ; l'organisation mise en place, fruit de l'Histoire, y apparaît d'ailleurs assez compliquée, créant des risques d'interférence, en l'absence de règles juridiques claires de répartition des cas. Ces deux organes s'efforcent donc de se coordonner sur la répartition des enquêtes et

¹ Et <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/interview-dans-les-coulisses-de-la-programmation-des-enquetes-de-la-dgccrf>.

² L'essentiel des informations de cette sous-partie est tiré d'une synthèse d'une étude comparative internationale sollicitée auprès de la Direction générale du Trésor par les rapporteurs spéciaux.

³ Voir supra.

d'élaborer les lignes directrices communes guidant leur action. En Allemagne, la « *Bundeskartellamt* » (BKA), haute autorité fédérale indépendante, est compétente au niveau national, tandis que les affaires de moindre envergure sont traitées par des autorités locales.

Troisièmement, **l'existence d'une multitude d'autorités d'administratives compétentes en matière de protection des droits et de la sécurité des consommateurs se retrouve ailleurs** et n'apparaît ainsi pas comme étant spécifique à la France. Au Royaume-Uni, six agences et services se partagent des compétences en matière de respect du droit de la consommation, tandis que la sécurité sanitaire implique sept services centraux, et d'autres au niveau déconcentré.

Quatrièmement, **les pouvoirs des autorités administratives compétentes apparaissent très variables à l'étranger, mais l'on retrouve des pouvoirs comparables à ceux de la DGCCRF dans d'autres pays**. Aux États-Unis, en matière de droit de la concurrence le « *Department of Justice* » et la « *Federal Trade Commission* » disposent ainsi notamment de pouvoirs d'enquête, de sanctions administratives, de transaction et de saisine du juge judiciaire ou pénal. À l'inverse, en Allemagne, en matière de droit de la consommation, il n'y a pas d'autorité administrative compétente pour prendre des sanctions, faisant jouer un rôle important aux associations de consommateurs pour saisir la justice selon différentes procédures.

Enfin, **le rôle des autorités administratives apparaît plus prépondérant en France qu'ailleurs, où les professionnels et les organes et associations privées jouent parfois un plus grand rôle**.

Au Royaume-Uni, la tradition d'autorégulation professionnelle est bien intégrée, ce qui se traduit notamment par l'existence de codes de bonnes pratiques dans la majorité des secteurs¹, qui prévoient des normes et standards en matière de qualité des produits et des mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges.

S'agissant du rôle des associations de consommateurs, elles sont bien implantées et influentes au Royaume-Uni. Les deux grandes associations de consommateurs, « *Which ?* » et « *Citizens Advice* » jouent un rôle significatif d'information et d'actions en justice, tandis que de nombreuses autres associations de consommateurs sont spécialisées dans certains secteurs. En Allemagne, la protection économique et le droit de la consommation se sont développés historiquement dans un contexte juridique très majoritairement civil et faiblement réglementaire, avec une implication des pouvoirs publics limitée au départ. La protection du consommateur a ainsi essentiellement reposé, dès l'origine, sur un tissu et un mouvement associatif diversifié, mais qui a su peu à peu se fédérer et, grâce à son dynamisme, acquérir une dimension et une compétence technique importantes. La fédération des organisations allemandes de consommateurs

¹ Il en existe également en France, mais en nombre sans doute moins important.

(*Verbraucherzentrale Bundesverband* ou VZBV) est la principale association de protection des consommateurs. Son réseau regroupe plus de vingt millions de membres particuliers, et dispose de plus de 200 salariés en 2020, principalement en charge en particulier de l'information et du lobbying dans les sphères politique, économique et des médias. La VZBV fait fonctionner 200 bureaux dans les Länder pour l'accueil et le conseil aux consommateurs.

2. La DGCCRF articule assez efficacement ses missions avec celles des autres autorités administratives compétentes pour des missions proches des siennes, bien que des améliorations doivent encore être apportées dans ce domaine, en particulier s'agissant du partage de données

Si le nombre conséquent d'autorités administratives intervenant dans le champ du contrôle du respect du droit de la concurrence, des droits des consommateurs, de la sécurité des produits et de la répression des fraudes, **permet une spécialisation fructueuse¹, elle génère mécaniquement un risque de chevauchements ou d'impasses** dans l'exercice concret de leurs compétences, ainsi qu'à **une utilisation « en silos » des informations et données**. Une collaboration efficace entre les autorités administratives est donc indispensable.

a) La DGCCRF collabore dans l'exercice de ses missions avec les autres acteurs compétents, selon une intensité qui se renforce

Les rapporteurs spéciaux considèrent qu'il est primordial que la DGCCRF articule et coordonne l'exercice de ses compétences avec les autres autorités administratives compétentes, et vice versa.

À l'occasion des différentes auditions menées, il est apparu que **la DGCCRF et les différents interlocuteurs institutionnels de celle-ci opèrent un réel travail de coopération**. Outre les canaux d'échange habituels, formels et informels (rencontres officielles et informelles, réunions de travail thématiques, séminaires, *etc.*) et les coopérations concrètes dans l'exercice des missions, **des outils de coordination des travaux ont récemment été ajoutés**, prenant notamment la forme de protocoles de coopération et de « *task force* » à vocation multilatérale ou bilatérale. Ces outils ont été opportunément développés ces dernières années. Par ailleurs, la coordination intervient également en amont des travaux de contrôle, la DGCCRF échangeant avec ses partenaires lors de la définition de son programme d'enquêtes².

¹ Voir supra.

² Voir supra.

La « task force » interministérielle de lutte contre les fraudes et arnaques

Alors que la crise liée à l'épidémie de Covid-19 a occasionné une augmentation du nombre de fraudes et d'escroquerie, les administrations de contrôle ont organisé une coopération renforcée. Celle-ci « s'est révélée indispensable pour éviter les contrôles en « silos », partager les signaux faibles et les renseignements, utiliser au mieux les pouvoirs d'enquêtes de chacun pour être plus efficaces et, enfin, donner une meilleure lisibilité à l'action publique. »

Pilotée par le service national d'enquête (SNE) de la DGCCRF, la « task force » regroupe la direction générale des finances publiques (DGFiP), la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), la direction générale de la police nationale (DGPN), la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice, la commission nationale informatique et liberté (CNIL), l'autorité des marchés financiers (AMF), l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), la direction générale de l'alimentation (DGAL), la mission interministérielle de coordination anti-fraude (MICAF), la Banque de France et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN).

D'après les données transmises par la DGCCRF, « 60 % des signalements reçus ont fait l'objet d'une mise en enquête par la DGCCRF et donné lieu à des suites répressives (administratives ou pénales), correctives (injonction de cessation des pratiques) ou de blocage des sites internet (déréférencement). »

La Task force a été pérennisée et son champ d'action étendu à tous les types de fraudes et arnaques, pour répondre désormais à trois objectifs :

- la coordination opérationnelle des différents acteurs à la suite de signalements de fraude : après analyse collective, la prise en charge est réalisée par le service le plus pertinent et les informations lui sont transmises par l'ensemble des administrations ;
- la prévention et la communication, *via* notamment la rédaction d'un guide de prévention relayé par l'ensemble des acteurs de la « task force » ;
- la coordination des moyens d'investigation, afin de garantir que les services en charge des enquêtes disposent bien de l'ensemble des moyens juridiques et matériels pour réaliser les enquêtes.

Source : réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Le champ très large de la « task force » contre la fraude a pu être interrogé par certains acteurs, jugeant que les réunions plénières étaient très consommatrices de temps et ne traitaient pas systématiquement de sujets relevant de leur champ de compétences. Il ressort néanmoins que la présence de canaux formels d'échanges permet aux différents acteurs de mieux se connaître et de travailler ensemble, et ce y compris en dehors de l'instance.

De plus, **la coordination bilatérale avec les autres administrations et les autorités de régulation sectorielles s'est trouvée renforcée au cours des dernières années.**

La circulaire du 30 novembre 2021¹ du **directeur des affaires criminelles et des grâces** et de la directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes témoigne par exemple de ces efforts de coordination et de travail en commun entre les différentes instances. Les procureurs sont incités à davantage recourir à l'expertise des inspecteurs DGCCRF, dans le cadre de leurs pouvoirs de police judiciaire. Comme le rappelle la direction des affaires criminelles et des grâces dans ses réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux, *« l'action de la DGCCRF en matière de droit pénal de la consommation est absolument centrale dans le traitement de ce contentieux dont les enjeux sont importants pour la protection du citoyen. C'est pourquoi la DACG a souhaité récemment renforcer, encore, ses instructions à l'attention des parquets pour améliorer son traitement d'une part et fluidifier les relations entre les services d'enquête et les juridictions d'autre part. »*²

La DGCCRF collabore également très étroitement avec **l'Autorité de la concurrence**, avec laquelle elle a adopté une charte de coopération en juillet 2019. Les éléments recueillis par les rapporteurs spéciaux à l'occasion des auditions montrent que les relations entre l'Autorité et DGCCRF sont constantes, tant d'ailleurs sur les cas de pratiques anticoncurrentielles que sur les orientations stratégiques respectives des enquêtes. Néanmoins, des marges d'amélioration sont apparues concernant la fluidité des communications, notamment s'agissant des enquêtes de l'Autorité de la concurrence qui ne sont pas issues d'une saisine de la DGCCRF et des enquêtes de la DGCCRF prévues dans son programme national d'enquête.

En outre, une coordination est mise en place avec les **autorités de régulation sectorielles**. En particulier, la DGCCRF a formalisé ses échanges avec l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) *« sur l'ensemble de leurs domaines de compétence communs, y compris sur le thème de la prévention des arnaques financières. »* En effet, le 17 juin 2022 a été signé entre la DGCCRF et l'ACPR un protocole de coopération visant à *« favoriser une application harmonisée de la réglementation, élargir leurs connaissances respectives des pratiques de commercialisation et coordonner de manière efficace la surveillance des professionnels des secteurs de la banque et de l'assurance. »* De même avec l'Autorité des marchés financiers, la complémentarité des missions confiées respectivement à la DGCCRF et à l'AMF donne lieu à des échanges nourris entre les institutions. La DGCCRF entretient avec elle des échanges institutionnels (transmission du projet de programme national d'enquête, trois réunions annuelles, travaux communs au sein de la « task-force » contre les fraudes) mais également au gré d'échanges au fil de l'eau, qui permettent d'alerter les services des pratiques frauduleuses constatées.

¹ Circulaire du 30 novembre 2021 du directeur des affaires criminelles et des grâces et de la directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

² Réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux.

La DGCCRF a également renforcé sa coopération avec **TRACFIN** et développé de nouveaux axes de coopération dans le cadre d'un protocole de coopération signé le 2 février 2021 afin d'optimiser la lutte contre la fraude économique, en particulier en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC-FT) dans les secteurs de l'immobilier, du luxe et de la domiciliation d'entreprises.

Par ailleurs, la DGCCRF coordonne également son action avec les autres administrations, au premier rang desquelles la DGDDI. Les relations entre les deux administrations sont notamment encadrées par un protocole national, un guide des contrôles, un dispositif de référents régionaux « miroirs » et des protocoles régionaux et parfois locaux.

Ce cadre permet d'**assurer l'effectivité de la répartition des compétences et son adaptabilité.** En 2021, a ainsi été décidé, dans le but de fluidifier le passage des marchandises aux frontières, un transfert de compétences au Havre et à Marseille de la DGCCRF à la DGDDI des contrôles à l'importation, avant le dédouanement des marchandises, des denrées alimentaires d'origine non animale, des produits biologiques, des normes de commercialisation des fruits et légumes et de certains matériaux au contact de denrées alimentaires. La DGCCRF reste compétente pour effectuer les contrôles de ces produits après leur dédouanement, une fois ceux-ci commercialisés sur le marché intérieur.

Ce cadre sert également de base à des **opérations interservices.** Ainsi **15 808 contrôles coordonnés** entre la DGCCRF et la DGDDI ont été réalisés en 2020, principalement dans les secteurs des produits industriels, des contrefaçons ainsi que des produits alimentaires végétaux ou d'origine végétale. En outre, un partage des systèmes d'information est organisé, certains agents de chacune des deux administrations ayant accès aux bases de données de l'autre administration. Enfin, des actions de formations et de communication croisées sont effectivement mises en place.

Enfin, la DGCCRF est engagée dans une **coordination européenne entre administrations compétentes et avec la Commission européenne** en matière de protection des consommateurs et de droit de la concurrence, notamment s'agissant des alertes sanitaires *via* le réseau d'alerte « RASFF » (*Rapid Alert System for Food and Feed*). Des partenariats internationaux sont également développés, comme le jumelage avec le Maroc lancé en juin 2018 et terminé en 2020, financé par la Commission européenne, sur l'appui au développement de la surveillance du marché dans le secteur des produits industriels.

Les rapporteurs spéciaux considèrent que les modalités de coopération entre les différentes autorités administratives et la DGCCRF se sont globalement utilement renforcées et clarifiées, répondant efficacement aux effets potentiellement négatifs de la richesse de l'écosystème institutionnel. Néanmoins, ils mériteraient d'être davantage formalisés, le recours à des protocoles de coopération, tel qu'il existe pour l'ACPR, pouvant servir de modèle, dans le but de préciser dans le détail l'articulation et l'exercice concrets des compétences.

Recommandation n° 1 – DGCCRF - : développer et renforcer les conventions entre la DGCCRF et les autres autorités administratives et judiciaires afin de préciser dans le détail l'articulation et l'exercice concrets des compétences.

b) Les données et informations doivent faire l'objet d'échanges plus fluides et mobilisables entre autorités administratives

Outre les partenariats et conventions avec les autres autorités administratives, la **question du partage des données et des informations est également un élément très important pour le bon fonctionnement du système** de contrôle du respect du droit de la concurrence, des droits des consommateurs, de la sécurité des produits et de la répression des fraudes. Elle doit permettre **d'éviter une utilisation de données « en silos » et d'identifier rapidement les évolutions dans la structure ou la nature des manquements ou fraudes dans l'ensemble de l'économie.**

Or, si plusieurs procédures de partages de données ont été mises en place, à l'image du protocole de coopération avec TRACFIN signé le 2 février 2021¹ qui prévoit des dispositions de nature à améliorer la qualité et la fréquence des échanges d'informations à vocation opérationnelle, les rapporteurs spéciaux ont constaté au cours des auditions que la situation n'était pas encore satisfaisante. Comme le relève la DGCCRF dans ses réponses aux questionnaires, si les échanges sont fluidifiés par le développement de partage des données, *« la qualité des données récupérées est encore hétérogène, et leur exploitation est souvent complexe en l'absence d'identifiants partagés »*. En outre, la DGCCRF indique qu' *« un accès plus systématique et dématérialisé à certaines données fiscales apporterait une plus-value et une vraie simplification des tâches aux services d'enquêtes déconcentrés. Il permettrait également de nourrir les travaux de ciblage et de veille qui incombent aux enquêteurs »*.

¹ Voir supra.

Dans ces conditions, les rapporteurs spéciaux considèrent ainsi qu'il est **impératif de déterminer, au sein de conventions entre organismes de contrôle - qu'ils impliquent ou non la DGCCRF au demeurant - les conditions de partage des données**. S'agissant de la lutte contre les fraudes, il n'est en effet pas acceptable que le cloisonnement entre autorités administratives puisse avoir pour conséquence, *in fine*, de constituer un frein aux enquêtes.

Recommandation n° 2 - DGCCRF - : développer et renforcer les conventions entre la DGCCRF et les autres autorités administratives afin de développer l'échange de données et d'informations de qualité et mobilisables, dans l'objectif de conforter un front commun contre la fraude.

B. LA DGCCRF A CONNU, CES DERNIÈRES ANNÉES, D'IMPORTANTES ÉVOLUTIONS DE SON ARCHITECTURE, QUI DOIT AUJOURD'HUI ÊTRE STABILISÉE

La DGCCRF est composée d'une administration centrale, de quatre services à compétence nationale, d'une unité d'alerte, d'une cellule de renseignement anti-fraude économique, et de services régionaux et départementaux.

L'organisation de la DGCCRF

L'**administration centrale** est chargée de proposer les évolutions législatives et réglementaires dans le champ de compétence de la DGCCRF. Elle définit en outre les orientations générales des actions et des contrôles confiés aux services déconcentrés. Elle exerce enfin la responsabilité d'animation, de pilotage et d'évaluation de l'action de l'ensemble des composantes de la DGCCRF. Elle est composée de deux services, celui de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés et celui du soutien au réseau.

La DGCCRF s'appuie également sur **quatre services à compétence nationale**.

- Le **service national des enquêtes** (SNE) a principalement vocation à effectuer les enquêtes de portée nationale ou à fort enjeu.

- Le **service de l'informatique** (SICCRF), implanté sur trois sites (Paris, Lyon et Montpellier), assure l'exploitation et les évolutions du système d'information de la DGCCRF.

- L'**École nationale de la DGCCRF** (ENCCRF) est chargée, à Montpellier, de la formation initiale et continue des agents. Elle accueille également un service chargé de répondre aux questions posées par les consommateurs.

- Le **service commun des laboratoires** (SCL), créé en 2007 et placé sous l'autorité conjointe de la DGCCRF et de la DGDDI, assure la mission centrale d'analyse des produits, d'expertise, et d'appui scientifique et technique. Il comprend une unité de direction parisienne et 11 laboratoires répartis sur le territoire¹.

L'**Unité d'alerte**, rattachée au cabinet de la direction générale, coordonne les mesures prises pour faire cesser les dangers signalés sur des produits de consommation (alimentaires ou non alimentaires) et protéger les consommateurs (mesures de retrait du marché et de rappel des produits, actions d'information, etc.). Elle est chargée de la réactivité et de la cohérence de l'action de l'État et intervient en lien avec les services déconcentrés, les autres ministères concernés et les instances nationales et européennes d'évaluation et de gestion des risques. En 2020, l'Unité d'alerte a géré 1 905 alertes, dont 1 126 ont fait l'objet d'un rappel auprès des consommateurs, et émis 169 enregistrements sur les réseaux d'alertes européens.

La **cellule de renseignement anti-fraudes économiques de la DGCCRF (CRAFE)**, opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2022 et rattachée au service du soutien au réseau, assure le soutien opérationnel en renseignement à l'ensemble des services de la DGCCRF sur les sujets à forts enjeux et les enquêtes complexes, et se charge de partager et de diffuser des renseignements au sein de la DGCCRF et avec d'autres services de l'État.

Au niveau déconcentré, à l'**échelon régional**, les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (**DREETS**) comprennent un pôle « concurrence, consommation et métrologie », compétent s'agissant des missions de la DGCCRF.

Enfin, à l'**échelon départemental**, les services en charge de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (CCRF) sont intégrés, selon le cas, aux directions départementales de la protection des populations (**DDPP**) ou aux nouvelles directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (**DDETS-PP**)².

¹ À Pointe-à-Pitre, Saint-Denis-de-la-Réunion, Marseille, Bordeaux, Montpellier, Rennes, Lille, Strasbourg, Lyon, Paris et Le Havre.

² Voir infra.

1. L'organisation déconcentrée de la DGCCRF a été modifiée à plusieurs reprises dans le cadre des réformes de l'État déconcentré, déstabilisant les agents

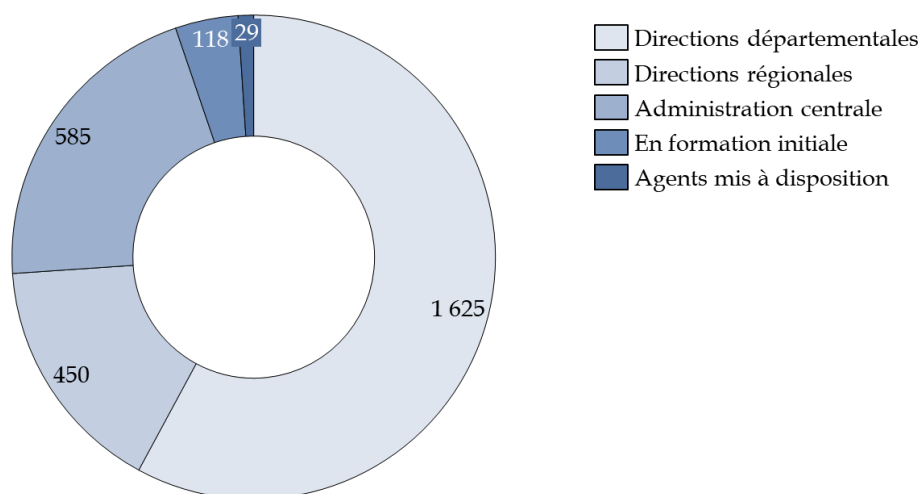
Jusqu'en 2009, les services déconcentrés de la DGCCRF se déclinaient dans les directions régionales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et en « unités départementales » répondant à la chaîne hiérarchique de la DGCCRF. Cette organisation, en ligne directe de l'échelon local à la direction générale, a été modifiée à compter de 2009, les directions déconcentrées étant intégrées dans des directions interministérielles, ce qui a constitué une évolution majeure, en particulier à l'échelon départemental.

À l'échelon régional, à partir de 2009, dans le contexte de réformes de l'administration déconcentrée de l'État, les services régionaux de la DGCCRF ont été rattachés aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) lors de la création de ces dernières, à compter de 2009. Puis, les directions régionales de l'économie, de l'emploi, au travail et des solidarités (DREETS) ont remplacé les DIRECCTE, à compter de 2021. Aujourd'hui, ces services sont ainsi rattachés au pôle « concurrence, consommation et métrologie », dit « pôle C », des DREETS.

D'un point de vue des missions, les agents affectés dans les DREETS assurent les actions relatives à la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles (brigades interrégionales d'enquêtes de concurrence) et portant atteinte à la loyauté des relations interentreprises (brigades relations inter-entreprises). D'autres équipes sont chargées au sein des DREETS de coordonner l'activité menée par les services au niveau départemental en matière de relations entreprises-consommateurs et peuvent leur apporter leur soutien ou leur complément.

Répartition des effectifs de la DGCCRF

(en ETP)



Source : commission des finances du Sénat, données issues des réponses au questionnaire des rapporteurs

À l'échelon départemental, les services compétents en matière de concurrence, de consommation et de répression des fraudes ont été, à l'occasion de la réorganisation de l'administration territoriale de l'État (RéATE), intégrés par le décret du 3 décembre 2009¹ à des **directions départementales interministérielles**. Dans les départements de plus de 400 000 habitants, les services ont ainsi été intégrés aux directions départementales de la protection des populations (**DDPP**), qui regroupaient également les services vétérinaires. Dans les départements de moins de 400 000 habitants, ils ont été intégrés aux directions de la cohésion sociale et de la protection des populations (**DDCSPP**), qui ont regroupé les DDCCRF, les services vétérinaires, ainsi que les services en charge du logement et de la cohésion sociale. Enfin, les DDCSPP ont été fusionnées à compter du 1^{er} avril 2021 avec les anciennes unités départementales de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (UD DIRECCTE) pour former les directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (**DDETSPP**), qui intègrent désormais également l'inspection du travail².

¹ Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

² Ce sont des directions de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DEETS) en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion et une direction générale de la cohésion et des populations (DGCOP) en Guyane.

D'un point de vue des missions, les agents des services départementaux réalisent des enquêtes de consommation et de concurrence. Ils traitent en particulier des **infractions et manquements en matière de protection de la santé et de la sécurité des consommateurs, de sa protection économique et de l'exercice loyal de la concurrence**.

À l'occasion des auditions et déplacements organisés par les rapporteurs spéciaux, il a pu être constaté de façon constante que **les agents affectés au niveau départemental ont mal vécu les évolutions intervenues depuis 2009**.

Ils considèrent globalement que ces évolutions ont conduit, en premier lieu, à **diluer leur place** en les mélangeant à des effectifs dont le périmètre d'intervention est très large, en particulier dans les petits départements. Ils évoquent, en deuxième lieu, des **enjeux de hiérarchie** au sein des directions départementales interministérielles. D'une part, le **supérieur hiérarchique départemental des agents est désormais *in fine* le préfet de département**, ce qu'ils considèrent être une rupture de la ligne hiérarchique avec leur direction générale, selon une logique qui ne diffère cependant pas de ce que pourraient indiquer les autres services dépendant des directions départementales interministérielles. D'autre part, ils regrettent que, dans certaines DDETSPP, le **directeur départemental compétent** - lorsqu'il n'est pas un ancien de la DGCCRF -, qui est chargé de nombreuses politiques publiques, **ne soit pas suffisamment initié aux enjeux traités par eux** et ne dispose pas de suffisamment de temps pour en assurer efficacement la direction. Or, les sujets traités par les agents sont techniques et spécifiques et la réduction des effectifs a diminué le nombre d'inspecteurs principaux, susceptibles d'encadrer ces agents¹.

Ils évoquent également, au-delà de ces enjeux de fond, **un sentiment profond de fatigue quant à la succession de réformes**, qu'elles soient mises en œuvre ou envisagées puis abandonnées. Il en va ainsi des réformes au niveau déconcentré mais également de celles qui relèvent du niveau national, parmi lesquelles le transfert en cours de la police de sécurité sanitaire des aliments vers les services du ministère de l'agriculture² ou l'hypothèse de la fusion évoquée depuis de nombreuses années avec la DGDDI. Au final, c'est une « **perte de sens** » de leurs fonctions et missions qui a régulièrement été évoquée.

¹ Voir infra.

² Voir infra.

2. L'organisation actuelle doit aujourd'hui être pérennisée pour réinstaurer la stabilité administrative et permettre aux agents de se concentrer sur leurs missions

Il apparaît aujourd'hui, en résumé, que l'organisation déconcentrée ne satisfait pas les agents de la DGCCRF, tandis que la multiplicité des autorités administratives compétentes en matière de respect du droit de la concurrence, des droits des consommateurs, de la conformité et de la sécurité des produits et de répression des fraudes, génère parfois des questionnements sur l'opportunité de rapprocher certaines administrations, en particulier la DGCCRF et la DGDDI. Dans ces conditions, **l'on pourrait être tenté d'envisager une nouvelle réforme, que ce soit aux échelons local ou national.**

Les rapporteurs spéciaux considèrent qu'il **n'apparaît pas souhaitable d'envisager une énième réforme des directions départementales et régionales interministérielles**, par exemple en faisant ressortir de celles-ci les services de la DGCCRF pour recréer des directions départementales et régionales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Une telle solution, qui répondrait certes à certaines difficultés soulevées par les agents, n'est pas réalisable en l'état des effectifs, lesquels ont beaucoup diminué depuis 2009¹, et serait contraire à une organisation déconcentrée de l'État autour du préfet, déjà en place depuis plus d'une décennie, et qui concerne bien d'autres administrations.

À l'occasion des auditions et déplacements organisés par les rapporteurs spéciaux, **une autre réforme a souvent été évoquée, celle d'une fusion de la DGCCRF et de la DGDDI**. Une telle réforme, qui a déjà été discutée à plusieurs reprises dans les années récentes au niveau gouvernemental, selon les informations obtenues lors des auditions, présenterait en effet des **avantages incontestables**. Elle apporterait des simplifications dans la mise en œuvre des missions mêmes des deux directions générales, pour lesquelles des chevauchements existent, même si la bonne coordination entre les deux administrations en limite les difficultés. Elle permettrait de consolider l'ancrage de la DGCCRF au ministère de l'économie et des finances, d'étoffer les effectifs territoriaux dans les départements dans lesquels la DGDDI dispose d'une implantation, faisant potentiellement sortir les services de la DGCCRF des directions départementales interministérielles, et d'offrir davantage de perspectives de mobilité pour les agents de la DGCCRF. Enfin, elle regrouperait des agents ayant en commun une forte « culture du contrôle ».

Cependant, **les rapporteurs spéciaux considèrent qu'une telle fusion de la DGCCRF et de la DGDDI ne doit pas être mise en œuvre, pour plusieurs raisons.**

¹ Idem.

Tout d'abord, l'hypothèse de cette réforme fait face à des **difficultés concrètes**. Au regard de la taille inégale des deux directions générales – la DGDDI compte en 2021 près de 17 000 agents, contre moins de 3 000 pour la DGCCRF –, la fusion pourrait plutôt consister concrètement en **une absorption**, ou au moins être vécue comme telle. En outre, **alors que les effectifs de la DGCCRF sont très majoritairement composés de personnels de catégorie A dont l'essentiel n'a pas de compétences d'encadrement mais plutôt d'enquête, ceux de la DGDDI sont très largement composés d'agents de catégories B et C**. Dans ces conditions, une fusion pourrait notamment avoir pour conséquence, outre de soulever des enjeux de rémunération, de réduire les perspectives d'évolution de carrière des agents de la DGDDI, alors que les personnels de catégorie A de la DGCCRF ne pourraient pas, à tout le moins rapidement, se voir confier des responsabilités d'encadrement. Enfin, si la DGDDI est implantée dans de nombreux territoires, elle n'est pas présente dans chacun d'eux, posant la question de la forme de la présence de la DGCCRF dans ces derniers en cas de fusion.

Surtout, la fusion des deux directions supposerait un lourd travail de préparation et de mise en œuvre et générerait une nouvelle source de changement et d'instabilité, pour des résultats potentiels qui n'apparaissent pas forcément déterminants *a priori*. La DGCCRF, qui a connu des réformes importantes tant au niveau déconcentré qu'au niveau national, notamment avec le transfert en cours de la compétence de la police sanitaire des aliments vers le ministère de l'agriculture, a avant tout besoin aujourd'hui de stabilité plutôt que d'une énième réforme.

L'ensemble des agents, dont les rapporteurs spéciaux ont constaté tant la qualité et l'implication que leur fatigue à l'égard des réformes et de leurs effets, doivent n'avoir aujourd'hui pour préoccupation que l'exercice de leur missions, essentielles au fonctionnement efficace et juste de l'économie. Quant aux personnels de directions, ces derniers doivent se consacrer à la **consolidation des orientations actuelles de la direction générale**¹.

Recommandation n° 3 – Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique - : assurer la stabilité de l'organisation globale de la DGCCRF, notamment en excluant toute fusion avec la DGDDI, tout en renforçant les coopérations concrètes avec cette dernière.

¹ Voir infra.

C. SI LE MODE ACTUEL DE RECRUTEMENT ET DE FORMATION CONTRIBUE À LA BONNE EXÉCUTION DES MISSIONS SPÉCIFIQUES DE LA DGCCRF, LA BAISSÉ DES EFFECTIFS CONDUIT, EN DÉPIT DU MOUVEMENT D'INTER-DÉPARTEMENTALISATION DES SERVICES, À METTRE L'EXERCICE DES MISSIONS ET LES ÉQUIPES EN TROP FORTE TENSION

En dépit d'un mouvement d'« interdépartementalisation » des services, la baisse significative des effectifs de la DGCCRF depuis 2007 conduit à un affaiblissement des équipes et menace la bonne exécution de ses missions, en particulier dans certains territoires. Les modalités de recrutement et de formation actuelles apparaissent quant à eux pertinentes.

1. Les effectifs de la DGCCRF ont été fortement réduits depuis 2007, conduisant à leur mise en tension et menaçant le bon exercice des missions, en particulier dans certains territoires

a) Une baisse des effectifs totaux de la DGCCRF d'un quart entre 2007 et 2012

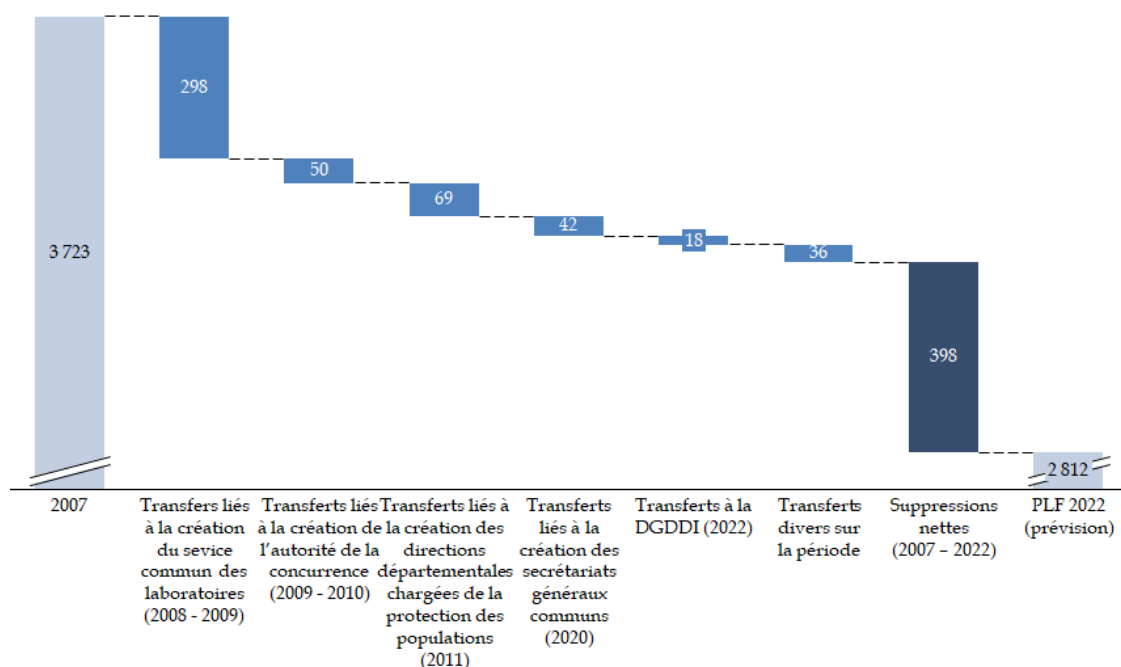
Le budget de la DGCCRF en 2022 dépend de l'action n° 24 « Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur » du programme n° 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie », dotée de 240,90 millions d'euros en AE et de 239,50 millions d'euros en CP. La **masse salariale s'élève pour la DGCCRF à 224 millions d'euros en AE et en CP**, dont environ 158 millions d'euros hors contribution au CAS Pensions. Par ailleurs, **5,90 millions d'euros en AE et CP de dépenses d'intervention concernent le financement du mouvement consumériste¹**, tandis que les **dépenses de fonctionnement s'élèvent à 11 millions d'euros en AE et 9,60 millions d'euros en CP**. Par ailleurs, la DGCCRF bénéficie en 2022 de financements exceptionnels de ses projets informatiques sur des fonds ministériels et interministériels, pour un total d'environ 1,6 million d'euros.

¹ Y compris l'Institut national de la consommation, le Centre européen des consommateurs français et le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC).

Les effectifs de la DGCCRF, qui étaient de 3 723 ETPT consommés en 2007, devraient s'établir au maximum à 2 812 ETPT¹ consommés en 2022, soit une diminution de 911 ETPT, correspondant à une baisse de près d'un quart² des effectifs en 15 ans. La réduction a été la plus forte entre 2007 et 2012, les effectifs ayant été réduits de 731 ETPT consommés sur la période, pour s'établir à 2 992 en 2012. Après une quasi-stabilisation entre 2012 (2 992) et 2017 (2 947), le nombre d'ETPT consommés est reparti à la baisse entre 2018 (2 913) et 2022 (2 812)³.

L'évolution des effectifs de la DGCCRF depuis 2007

(en ETPT consommés)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données transmises par la DGCCRF

La baisse des effectifs sur la période de 2007 à 2022 s'explique pour une part majoritaire par des transferts à d'autres administrations ou autorités administratives indépendantes. Depuis la création du service commun des laboratoires (SCL), en 2008, les différents transferts ont conduit à une diminution des effectifs de la DGCCRF, en administration centrale et déconcentrée, de 513 ETPT.

¹ Selon les prévisions de la DGCCRF.

² Plus exactement 24,5 %.

³ Source : réponse au questionnaire transmis par les rapporteurs spéciaux.

La création du service commun des laboratoires (SCL) et la création de l'Autorité de la concurrence (AdIC)

Le service commun des laboratoires (SCL)¹

Le service commun des laboratoires a été créé le 1^{er} janvier 2007 et résulte de la fusion de réseaux de laboratoires de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et de la DGCCRF. Les laboratoires ont ainsi vocation à réaliser des analyses au profit de ces deux directions. Le SCL est placé auprès du secrétariat général des ministères économiques et financiers, ses moyens étant retracés au sein du programme 218, « *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* ».

La création du SCL a occasionné le transfert sortant de 298 ETP depuis la DGCCRF. Il comptait, en 2021, 378 ETP répartis dans onze établissements différents².

La création de l'Autorité de la concurrence (AdIC)

L'Autorité de la concurrence a été créée par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, dite loi LME. Elle a la charge de sanctionner les pratiques anticoncurrentielles, d'examiner les opérations de concentration³, de formuler des avis et recommandations en matière de concurrence et de réguler les professions réglementées du droit.

La création de l'AdIC a entraîné le transfert de 50 ETP depuis la DGCCRF sur les années 2009 et 2010.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

En parallèle, la DGCCRF a également subi des **réductions nettes d'effectifs significatives pour un total de 398 ETPT**, à tous les niveaux de l'administration, de l'administration centrale aux services départementaux.

b) La réduction des effectifs conduit à leur mise en tension et menace la bonne exécution des missions de la DGCCRF, en particulier dans certains territoires

Les effectifs déconcentrés de la DGCCRF sont répartis sur le territoire en fonction de critères économiques et de taille de la population dans chaque territoire, tout en assurant une dotation minimale dans les zones les moins denses et actives économiquement. En effet, plus l'activité économique et la taille de la population est grande, plus le nombre d'infractions et de manquements potentiels à l'ordre public économique ou à aux droits et à la sécurité des consommateurs est élevé. En raison de la concentration de l'activité économique et de l'habitat en France dans certains départements, une répartition des effectifs qui s'opèrerait de façon purement proportionnelle à la production économique et au nombre d'habitants conduirait néanmoins, en l'état des faibles effectifs de la DGCCRF, à affecter un nombre d'agents dérisoire dans certains territoires. Or, **en-dessous d'un certain seuil de nombre d'agents, ces derniers sont conduits à devoir**

¹ Le SCL fait l'objet d'une plus présentation plus détaillée infra.

² Voir supra.

³ Voir supra.

couvrir un trop grand champ de compétences et à réduire tant le nombre que la qualité de leur contrôles et enquêtes. Dans ces conditions, selon les informations recueillies par les rapporteurs spéciaux auprès de la DGCCRF, celle-ci tend effectivement à doter les territoires les moins actifs économiquement et les moins peuplés d'un nombre d'agents supérieur au résultat que donnerait une règle proportionnelle, au prix d'une sous-affectation relative des territoires actifs économiquement et très peuplés.

Si la baisse globale des effectifs de la DGCCRF ces dernières années a affecté l'ensemble de cette administration, de l'administration centrale aux services départementaux, elle a surtout affecté les services déconcentrés, structurellement plus nombreux. En 2007, les effectifs affectés dans les services déconcentrés régionaux et départementaux étaient de 2 851, tous effectifs confondus quelle que soit leur durée de travail¹, contre 2 196 en 2021, soit une baisse de 655 agents.

Comme les rapporteurs spéciaux l'ont déjà rappelé dans leur rapport sur le projet de loi de finances pour 2022, **les réductions d'effectifs reviennent *in fine* à réduire les opérations de contrôle.** En outre, les rapporteurs spéciaux soulignent qu'outre leur travail d'enquête et de contrôle, **les agents de la DGCCRF doivent se tenir à jour, tant juridiquement que dans les méthodes de contrôle, des évolutions de la législation et de la réglementation** européenne et française, dans certains cas très mouvante, dans leurs domaines de compétences, ce qui peut être très fortement consommateur en temps.

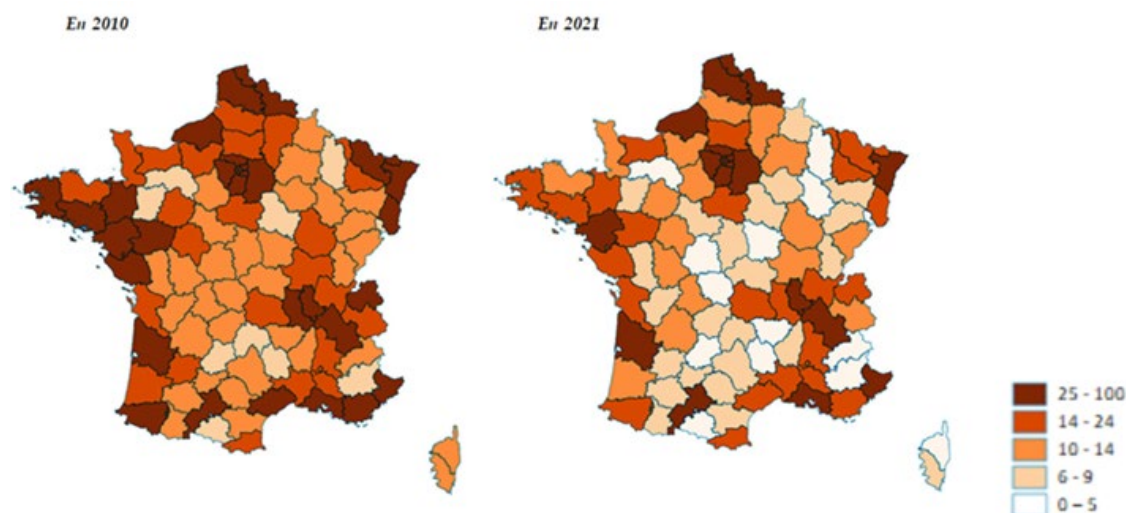
Or les rapporteurs spéciaux ne peuvent que constater qu'alors que les missions de la DGCCRF sont présentées comme essentielles par le Gouvernement, ses effectifs continuent de diminuer. Ils considèrent que les réductions d'effectifs sont allées au-delà du raisonnable.

Cette baisse des effectifs est d'autant plus problématique pour les territoires ruraux, qui par principe n'étaient déjà pas les plus fournis. **Alors qu'en 2010, dans l'Hexagone et en Corse, aucun département ne comptabilisait moins de 8 ETP de la DGCCRF et que seuls 10 départements comptaient moins de 10 ETP, en 2021, 14 départements disposaient de moins de 6 ETP et 38 départements de moins de 10 ETP. Dans les départements et régions d'outre-mer, en 2010, seuls Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon comptaient moins de 10 ETP ; en 2021, la Guyane compte également moins de 10 ETP. Dans plusieurs départements, la situation des services est devenue intenable, les agents n'étant plus réellement en mesure d'assurer les missions de protection des consommateurs et de lutte contre la fraude qui sont pourtant indispensables sur l'ensemble du territoire national. Ainsi, dans le Lot, le nombre très faible**

¹ Les données fournies par la DGCCRF en réponse aux questionnaires des rapporteurs spéciaux ne sont pas en ETPT/ETP ici.

d'effectifs associé aux congés et départs d'agents ont conduit à n'avoir temporairement qu'un seul agent en poste pour le département.

Les effectifs de la DGCCRF dans les départements de l'Hexagone en 2010 et en 2021 (en ETP)



Source : commission des finances sur la base des réponses au questionnaire budgétaire, carte IGN

2. Si les mutualisations interdépartementales peuvent être utiles, elles ne suffiront pas à répondre à la baisse des effectifs dans les départements, dont l'effectif socle doit être établi à 7 agents

a) *Une interdépartementalisation des services intéressante mais qui ne peut pas produire de miracle s'agissant des effectifs*

La DGCCRF a mis en place depuis plusieurs années dans un nombre croissant de territoires une mutualisation des services entre plusieurs départements – deux ou plus - selon les cas. Selon les éléments transmis par la DGCCRF, « ces mutualisations peuvent prendre la forme de partage de compétences ponctuels ou plus réguliers, sur la base de secteurs d'activité ou de thématiques faisant l'objet d'une mutualisation, et peuvent aller jusqu'à des rapprochements, voire des fusions de services entre deux voire trois départements »¹.

¹ Réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux.

Des mutualisations interdépartementales aux modalités et à l'intensité diverses

Selon les informations recueillies par les rapporteurs spéciaux, trois types de mutualisation interdépartementale des services DGCCRF peuvent être distingués.

Un premier type de mutualisation consiste, selon des modalités et des ampleurs variées, à s'appuyer sur l'expertise technique, notamment sectorielle, d'un agent d'un département ou d'une région donnée, au profit d'autres départements qui, au vu de leurs effectifs et de l'importance du secteur en cause sur le territoire, n'ont pas la capacité ni le besoin de développer eux-mêmes l'expertise en cause. Ce type de mutualisation est utilisé depuis longtemps par la DGCCRF. Selon le cas de figure, l'intervention est encadrée par une convention de mutualisation spécifique, par un schéma régional de mutualisation ou par un accord *ad hoc*. La compétence territoriale des agents de la DGCCRF étant nationale, tout comme les systèmes d'information, il n'y a pas d'obstacle juridique ou technique à ce type d'organisation.

Un deuxième type de mutualisation, qui peut être cumulé avec le premier, tient dans celle de l'encadrement. Dans certains territoires, un chef de service est le chef hiérarchique de deux équipes relevant de deux départements ; il est alors rattaché à deux directeurs départementaux, tandis que les agents de chaque département conservent leurs attributions géographiques d'origine. Cette solution vise à assurer la présence d'un cadre de proximité formé aux problématiques de la DGCCRF, ce qui n'est pas toujours le cas des directeurs départementaux¹, y compris dans des départements dont la taille ne permet pas d'y affecter un encadrant à temps plein. Cette mutualisation concerne dix-neuf départements et un pôle régional (par paire de deux).

Un troisième type de mutualisation, le plus intégré, consiste à prévoir, par une convention de délégation de gestion, signée par les préfets de département ou les directeurs départementaux, le rapprochement des services de deux ou trois départements, dont les agents sont alors susceptibles d'intervenir indifféremment sur l'ensemble de ces territoires. Ce type de mutualisation pourrait déboucher sur une fusion des services : une direction départementale réunirait tous les agents concernés, quelque que soit leur implantation géographique. Néanmoins, la DGCCRF indique vouloir laisser les services départementaux s'organiser avec un degré d'intensité de rapprochement qui convient aux responsables des services locaux. Ce modèle se retrouve aujourd'hui dans **trois territoires** : les trois départements **Doubs/Haute-Saône/Territoire de Belfort**, les départements **Sarthe/Mayenne** et les départements **Orne/Calvados**. L'objectif défendu par la DGCCRF est de multiplier les territoires concernés.

Les trois types de mutualisations² entre services départementaux visent à répondre, de différentes manières, à plusieurs objectifs.

Tout d'abord, **il s'agit implicitement de répondre à la baisse des effectifs dans les départements**, les rapprochements favorisant la constitution d'une masse critique suffisante pour assurer les missions dans les départements concernés.

¹ Voir supra.

² Voir encadré supra.

Ensuite, ces mutualisations permettent de répondre à la **complexité croissante des missions**, en facilitant la spécialisation des agents. Il n'est en effet pas productif d'affecter un agent à trop de missions et domaines à la fois, d'autant plus qu'ils sont spécifiques et nécessitent une technicité très forte, comme s'agissant de la commande publique par exemple.

Enfin, dans un contexte où le nombre d'inspecteurs principaux n'est pas suffisant pour en affecter un par département, le rapprochement ou la fusion des services départementaux permet de **maintenir l'encadrement des équipes par un cadre de la DGCCRF**. La DGCCRF indique ainsi que lorsque « *les effectifs locaux sont réduits en cohérence avec les enjeux locaux, [la volonté de maintenir un encadrement par un inspecteur principal] peut passer par des mutualisations interdépartementales.* »¹

Cette **modalité d'organisation, qui a pu être constatée lors des déplacements à Besançon (Doubs - Haute-Saône - Territoire de Belfort) et au Mans (Sarthe - Mayenne), appelle deux remarques.**

En premier lieu, ces **solutions ne peuvent pas se substituer à la présence d'effectifs suffisants dans chaque département**. En outre, les **compétences adaptées aux spécificités des territoires doivent être maintenues** dans chaque département.

En second lieu, les **mutualisations interdépartementales ne peuvent pas et ne doivent pas être généralisées à l'ensemble des territoires**. Alors que les contrôleurs et inspecteurs de la DGCCRF constituent une force de projection, il est indispensable que **les temps de trajet restent raisonnables et ne fassent pas obstacle aux déplacements des agents**. Ainsi, si certains départements se prêtent à ce type d'évolution, par exemple du fait de la proximité de la préfecture d'un département des autres départements ou en présence d'un réseau routier dense, tel n'est pas toujours le cas, en particulier dans les départements dont la topographie ou la configuration du réseau routier impliquent des temps de trajet potentiellement très longs.

b) La nécessité de renforcer les effectifs en établissant un socle de 7 agents par département

Dans le contexte d'une baisse globale trop importante des effectifs, en particulier dans les départements les moins peuplés et actifs économiquement, d'une part, et des limites intrinsèques du mouvement d'interdépartementalisation des services, d'autre part, **les rapporteurs spéciaux s'inquiètent de la possibilité pour la DGCCRF d'exercer effectivement ses missions essentielles à l'économie et à la protection du consommateur sur l'ensemble du territoire**. Par ailleurs, les rapporteurs spéciaux rappellent que **la présence d'effectifs suffisants dans tous les départements est également une condition de la qualité du travail des autorités qui s'appuient, au moins en partie, sur les services de la**

¹ Réponses aux questionnaires.

DGCCRF pour exercer leurs missions, notamment les autorités de régulation sectorielles et l’Autorité de la concurrence.

Dans ces conditions, les rapporteurs spéciaux considèrent qu’il est nécessaire de prévoir un effectif socle par département de 7 ETPT, seuil permettant une certaine spécialisation des équipes. La tension sur les effectifs étant une réalité sur tout le territoire et à tous les échelons de la DGCCRF, la mise en place de ce socle ne pourra se faire par le biais de redéploiements d’agents mais supposera plutôt, selon l’estimation des rapporteurs spéciaux, la création de 49 ETPT.

Par ailleurs, la préservation au sein de la DGCCRF, à ce stade confirmée, de la part des effectifs théoriques qui s’occupaient de missions de police de sécurité sanitaire alimentaire¹ - aujourd’hui transférée au ministère de l’agriculture- et qui ne sont pas transférés au ministère de l’agriculture², soulagera la tension sur la bonne exécution des autres missions de la DGCCRF. Elle est estimée à ce jour de 60 à 90 ETPT. Elle doit être faite au profit de l’ensemble des territoires, y compris urbains.

Les rapporteurs spéciaux estiment qu’une hausse de 49 ETPT constitue un effort limité au regard de l’importance des missions de la DGCCRF pour le fonctionnement juste et efficace de l’économie et la protection des consommateurs - *a fortiori* en période de difficultés économiques - sur l’ensemble du territoire, y compris dans les petits départements, et dans un contexte où les réductions d’effectifs sur 15 ans ont été plus de 16 fois plus élevées³. Ils constatent que, dans leur récent⁴ rapport sur l’information du consommateur, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, M. Fabien GAY et Mmes Françoise FÉRAT et Florence BLATRIX CONTAT, proposent d’ailleurs également un renforcement des effectifs de la DGCCRF.

Recommandation n° 4 - *Ministère de l’Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique* - : permettre la bonne exécution des missions essentielles de la DGCCRF dans tous les territoires en établissant un effectif socle de 7 ETPT par département.

¹ Il convient de noter que les agents qui traitaient de ces sujets au sein de la DGCCRF étaient également affectés à d’autres missions. Les chiffres en ETPT présentés ci-après représentent donc le temps cumulé occupé par les missions de police de sécurité sanitaire alimentaire, et non des postes.

² Voir infra. La direction générale de l’alimentation (DGAL) bénéficiera à l’occasion de ce transfert d’un renforcement de ses effectifs de 150 ETPT, dont 60 en provenance de la DGCCRF. Les effectifs mobilisés actuellement par les missions de sécurité sanitaire des aliments au sein de la DGCCRF sont estimés à entre 120 ETPT et 150 ETPT, parmi lesquels seuls 60 seraient donc transférés.

³ Voir supra. La réduction des effectifs entre 2007 et 2022 a été de 911 ETPT.

⁴ Rapport d’information enregistré à la présidence du Sénat le 29 juin 2022.

3. Les missions spécifiques qui incombent à la DGCCRF justifient de maintenir un recrutement et une formation initiale spécifiques

La DGCCRF s'appuie, hors fonctions de direction, essentiellement sur des enquêteurs (catégorie A), des contrôleurs (catégorie B) et des adjoints de contrôle (catégorie C), recrutés par des concours spécifiques à la DGCCRF. Aujourd'hui, selon les informations recueillies par les rapporteurs spéciaux, ne sont plus recrutés que des agents de catégorie A, conduisant à une extinction progressive du nombre d'agents de catégorie C, alors que les agents de catégorie B représentent encore un nombre conséquent de postes, ce qui doit être analysé au regard des nouvelles priorités stratégiques de la DGCCRF, centrées sur l'enquête contre les fraudes, traditionnellement confiées aux enquêteurs¹.

Les lauréats des concours sont formés par une école spécifique, l'école nationale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (ENCCRF).

¹ Voir infra.

L'école nationale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (ENCCRF)

L'ENCCRF est l'école de formation des agents de la DGCCRF. Service à compétence nationale de la DGCCRF, elle est implantée à Montpellier.

Elle assure tant la **formation initiale** des fonctionnaires stagiaires (121 inspecteurs-stagiaires ont ainsi été formés sur la session 2020-2021) - d'une durée d'un an comprenant des stages d'application - que la **formation continue** des agents de toutes les catégories, organise des stages pour les agents qui changent d'affectation et assure une préparation aux concours internes. Elle est également en charge de la **formation des cadres**, parmi lesquels celle des inspecteurs principaux, qui sont recrutés par concours interne ou promotion au choix de l'administration.

Elle a également la charge d'une **activité stratégique de documentation**, notamment en produisant et en assurant la gestion de **bases et outils de documentation juridico-réglementaire**, indispensables à l'activité des agents. La base de réglementation « PYTHIE » donne par exemple un accès direct à l'intégralité des textes relevant de la compétence de la DGCCRF, des normes internationales au droit souple (guides de bonnes pratiques, avis d'instances publiques ou professionnelles), en passant par le droit européen, la loi et les règlements et le droit applicable à l'administration (instructions, notes internes, etc.). Cet outil, qui est mis à jour quotidiennement, constitue un outil très précieux et rapide d'utilisation pour les agents de la DGCCRF et permet de renforcer la sécurité juridique des enquêtes.

L'ENCCRF héberge également le nouveau service **Réponse-Conso**¹, chargé de répondre aux sollicitations des consommateurs, ainsi qu'un secrétariat général.

Le budget de l'ENCCRF s'établissait à 2,3 millions d'euros en 2021, pour un effectif d'un peu moins de 70 agents.

Ce système basé sur un recrutement et une formation spécifiques à la DGCCRF, dont on retrouve un modèle similaire au sein par exemple de la DGDDI et ses deux écoles nationales des douanes², est pleinement justifié par la nature spécifique des missions des agents, qui se doivent de disposer, outre d'une culture du contrôle, de compétences particulières et précises dans des champs larges et techniques, par exemple le droit de la concurrence et de la consommation, la comptabilité et le domaine technoscientifique, et dans la manière de mener des enquêtes administratives.

¹ Voir infra.

² L'école nationale des douanes de Tourcoing forme en particulier les inspecteurs-élèves (catégorie A), tandis que celle de La Rochelle forme principalement les agents de constatation (catégorie C) et les contrôleurs (catégorie B), ainsi que les personnels spécialisés et ceux relevant de la branche de la surveillance.

Les auditions et déplacements organisés par les rapporteurs spéciaux, notamment au siège de l'ENCCRF à Montpellier, ont été l'occasion de constater la qualité des agents recrutés et de leur formation et l'implication des personnels de l'école. **Le maintien du système actuel apparaît donc pertinent aux rapporteurs spéciaux**, selon une logique de stabilité organisationnelle qui prévaut globalement à leurs recommandations.

Ils notent néanmoins, en premier lieu, que **des enjeux immobiliers compliquent la gestion de l'établissement**, le montant des loyers grevant son budget (sur 2,3 millions d'euros de budget en 2021, 645 000 euros étaient consacrés aux loyers, en dépit d'une réduction par rapport au bail précédent), tandis que des travaux nécessaires de climatisation et de chauffage sont repoussés depuis 2019 par les bailleurs, sans qu'une solution ne soit trouvée. En outre, ils constatent une **tension sur les effectifs de l'ENCCRF, que l'implication des personnels ne peut suffire à compenser**. Dans ces conditions, ils estiment opportun de trouver une solution rapide aux problèmes immobiliers, au besoin en déménageant les locaux, et soulignent la nécessité de ne pas réduire les effectifs du personnel de l'école, voire de les augmenter quelque peu, au regard du caractère stratégique de l'établissement.

II. LA REDÉFINITION ET LE RECENTRAGE DES PRIORITÉS DE LA DGCCRF, AINSI QUE LA MODERNISATION DE SES MOYENS ET MÉTHODES, APPARAISSENT OPPORTUNS, MAIS DES MARGES D'AMÉLIORATION EXISTENT, EN PARTICULIER S'AGISSANT DE L'ÉQUILIBRE À TROUVER ENTRE ACCOMPAGNEMENT ET RÉPRESSION DES ENTREPRISES

Dans un contexte de réduction des effectifs et de transformation des modèles et des risques économiques, la DGCCRF s'est récemment fixé de nouvelles priorités. Un « plan stratégique 2020-2025 » a ainsi été adopté en 2019. Ce dernier vise à privilégier l'enquête sur le simple contrôle, à se concentrer sur les enjeux les plus forts et à investir les nouvelles formes de l'économie et les nouveaux risques associés, tout en modernisant ses outils et ses relations avec les consommateurs et les entreprises.

Le plan stratégique 2020-2025 de la DGCCRF

En 2019, la DGCCRF a défini quatre orientations stratégiques pour les années 2020 à 2025 au service de la protection du consommateur et de l'ordre public économique.

1. Renforcer son cœur de métier, à savoir l'enquête au service de la lutte contre les fraudes et de l'ordre public économique

La direction souhaite donner la priorité à son rôle d'enquête plutôt qu'aux contrôles standards ou routiniers. Il s'agit en particulier de mieux cibler l'activité sur les pratiques frauduleuses.

2. Se concentrer sur les enjeux les plus significatifs et investir les nouveaux modèles économiques et les risques émergents

La diffusion de **nouveaux modèles économiques** s'articule essentiellement aujourd'hui autour du développement des usages du **numérique** (commerce en ligne, plateformes proposant des services à domicile, télémédecine, influenceurs, *etc.*). Les **nouveaux risques** identifiés par la DGCCRF concernent notamment l'origine des produits, les allégations environnementales ainsi que les différents modèles de fraude liés à l'économie numérique (sites internet frauduleux, fausses annonces, *etc.*).

3. Rénover la relation avec les consommateurs et les entreprises

Notamment grâce au développement de nouveaux outils et applications informatiques (plateformes Signal Conso, Réponse Conso et Rappel Conso), la DGCCRF rénove sa relation avec les consommateurs et les entreprises.

4. Maximiser l'impact de ses actions grâce à des outils et une organisation renouvelée

Le dernier axe de la stratégie 2020-2025 de la DGCCRF vise à moderniser et à créer de nouveaux outils et méthodes pour renforcer l'efficacité des actions de la DGCCRF, qu'il s'agisse par exemple des outils mis en place à destination des agents, comme le système d'informations pour l'enquête au service des agents en mobilité (SESAM) qui doit permettre aux enquêteurs de disposer d'outils matériels et logiciels accessibles lors de leurs déplacements, que de l'impact des sanctions adoptées (nouveaux types de sanctions, pratique du « *name and shame* », etc.).

Source : réponses au questionnaire d'audition des rapporteurs spéciaux

Si ces priorités, qui répondent aux réalités nouvelles auxquelles fait face la DGCCRF, et la modernisation des outils et méthodes apparaissent opportunes et cohérentes (A), des marges d'amélioration existent, en particulier s'agissant de l'équilibre à trouver entre accompagnement et répression des entreprises (B).

A. LA REDÉFINITION DES PRIORITÉS DE LA DGCCRF, LA MODERNISATION DE SES OUTILS ET MOYENS D'ACTION, ET LE TRANSFERT EN COURS DE SA MISSION DE POLICE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS CONTRIBUENT À RECENTRER CELLE-CI SUR LES MISSIONS À FORT ENJEU ET À CLARIFIER SON RÔLE

La DGCCRF s'appuie sur des outils et méthodes qu'elle a renouvelés. Elle voit, en outre, l'exercice de ses missions recentrées du fait de facteurs aussi bien internes à sa décision, *via* ses nouveaux axes stratégiques, qu'externes à elle (transfert de sa mission de police de sécurité sanitaire des aliments). Ces évolutions ne doivent en aucun cas remettre en cause ni le positionnement administratif, ni les moyens de la DGCCRF.

1. La DGCCRF, qui s'appuie sur des outils et moyens d'action modernisés, s'est fixée de nouveaux axes stratégiques qui conduisent opportunément à son recentrage sur les missions à fort enjeu, notamment en priorisant les enquêtes sur les contrôles de routine et en investissant les nouveaux modèles économiques et les risques émergents

a) La DGCCRF vise à privilégier les enquêtes sur les contrôles routiniers, quitte à réduire quelque peu la « peur du gendarme » au quotidien

Dans le cadre de son plan stratégique 2020-2025, la DGCCRF opère un recentrage de l'exercice de ses missions **en privilégiant les enquêtes sur les contrôles standards ou routiniers**¹, que la DGCCRF considère comme

¹ Par exemple, la vérification que les produits alimentaires préemballés contiennent bien le poids et le volume indiqués sur l'étiquette ou la vérification de l'affichage des prix des produits en magasin.

ayant parfois une faible valeur ajoutée et comme n'étant pas toujours bien compris des entreprises, dans un contexte où les effectifs sont par ailleurs aujourd'hui très contraints.

L'objectif recherché est de cibler efficacement les enquêtes en amont et de **s'attaquer aux risques forts**, en particulier les pratiques frauduleuses ou déloyales organisées, qui nuisent le plus aux consommateurs et à leur pouvoir d'achat, aux entreprises et à l'économie en général. **Par la mise en œuvre d'enquêtes complexes, la DGCCRF pourra également articuler efficacement ses missions de protection économique du consommateur et de sa sécurité et la régulation concurrentielle des marchés.**

Concrètement, ce recentrage sur l'enquête dans les domaines à forts enjeux, identifiés comme prioritaires, s'opère de plusieurs manières. Tout d'abord, **la programmation des enquêtes privilégie désormais les enquêtes de lutte contre les fraudes les plus graves**, si besoin en réduisant le nombre total d'enquêtes.

Le programme national d'enquêtes pour 2022

Le programme national d'enquêtes pour 2022 a été élaboré autour des **trois orientations stratégiques** suivantes :

- protéger les consommateurs et accompagner les entreprises pour réussir la **transition écologique**. Les enquêtes concernées couvrent notamment la lutte contre les risques liés à l'usage des pesticides, la politique de rénovation énergétique, la loyauté des allégations environnementales ou reposant sur la thématique de l'achat responsable, les droits des consommateurs en matière d'économie circulaire ou de durabilité des produits (étiquetage énergétique, indice de réparabilité, etc.), la sécurité des équipements de nouvelles mobilités électriques (vélos, trottinettes) et les dysfonctionnements concurrentiels de marchés liés à l'environnement ;
- investiguer et réguler les pratiques des acteurs de **l'économie numérique**. Les enquêtes concernées touchent notamment aux relations commerciales entre les plateformes et les entreprises qui y commercialisent des biens ou services, et aux influenceurs sur les réseaux sociaux dont certaines pratiques commerciales peuvent abuser les consommateurs ;
- **participer à la relance** en garantissant le fonctionnement loyal de l'économie et la **préservation du pouvoir d'achat**. Les enquêtes concernées sont notamment relatives aux pratiques commerciales de la grande distribution et au respect des dispositions des lois EGAlim 1 et 2¹, aux délais de paiements interprofessionnels, à l'origine des produits alimentaires et à la véracité des labels valorisants, aux allégations concernant le « **Made in France** », au bio et à l'impact environnemental des produits et touchent enfin aux secteurs de l'économie les plus concernés par les fraudes et arnaques dont pâtissent souvent les personnes les plus vulnérables (offres bancaires ou de placements financiers frauduleux, monétisation de démarches administratives ou d'arnaques, comme dans le dépannage à domicile ou le démarchage dans le domaine de la formation).

Ces grandes orientations cadrent pour l'année 2022, un panel de **155 enquêtes** variées portant sur tous types d'entreprises et de pratiques dans différents secteurs d'activité.

¹ Voir supra.

Ensuite, la DGCCRF s'est dotée en 2021 d'une **cellule de renseignement anti-fraudes économiques (CRAFE)**, devenue opérationnelle au 1^{er} janvier 2022, pour mieux détecter et investiguer les fraudes les plus complexes et les plus préjudiciables.

La cellule de renseignement anti-fraudes économiques de la DGCCRF

La cellule de renseignement anti-fraudes économiques de la DGCCRF (CRAFE) a été mise en place à compter de janvier 2021 et est devenue opérationnelle le 1^{er} janvier 2022. Elle compte aujourd'hui huit agents et devrait atteindre 11 agents à la fin de l'année 2022. L'ensemble des agents qui la composent sont habilités à échanger des informations sensibles avec la communauté du renseignement. Des « correspondants CRAFE », qui ne font pas partie de la cellule, sont présents au sein des pôles C des DREETS.

Les missions de la CRAFE s'inscrivent prioritairement selon deux axes :

- **le soutien opérationnel en renseignement** à l'ensemble des services de la DGCCRF sur les sujets à forts enjeux et les enquêtes complexes ;
- **le partage et la diffusion de renseignements** au sein de la DGCCRF et avec d'autres services de l'État.

Depuis le 1^{er} juillet 2021, la CRAFE a traité 100 dossiers, avec une nette montée en charge depuis le 1^{er} janvier 2022.

La cellule reçoit, dans des proportions à peu près égales, d'une part, des informations en provenance des services d'enquête de la DGCCRF, qu'elle enrichit et rediffuse par la suite, et, d'autre part, des demandes de soutien pour des enquêtes lourdes, complexes ou sensibles. Dans ce dernier cas, elle fournit aux enquêteurs des analyses visant notamment à cartographier des liens entre protagonistes, procéder à l'étude du profil des personnes physiques et proposer de nouvelles orientations à des enquêtes en cours.

Le travail d'analyse proposé par la CRAFE permet ainsi de gagner en célérité sur les dossiers les plus denses, à approfondir des enquêtes, à crédibiliser celles-ci auprès des autres autorités administratives et des autorités judiciaires et à améliorer au niveau national les analyses de risque pour affiner la programmation des enquêtes.

Enfin, l'action de la CRAFE s'opère au sein d'une collaboration avec les différents services de renseignement et de sécurité français compétents pour lutter contre la prédation économique.

En outre, elle a **renforcé les suites données aux fraudes les plus graves**, en termes d'injonctions, de sanctions et de communication¹.

Enfin, le recentrage sur l'enquête s'accompagne d'une politique de ressources humaines consistant à **recruter essentiellement des enquêteurs**, traditionnellement affectés aux enquêtes plutôt qu'aux contrôles.

¹ Voir infra.

Le recentrage de l'exercice des missions de la DGCCRF sur l'enquête se fait néanmoins, dans le contexte d'effectifs de plus en plus contraints, nécessairement **au prix d'une réduction des contrôles dits « standards » et routiniers. Une telle évolution est susceptible de réduire quelque peu la « peur du gendarme » pour les pratiques abusives du quotidien.** Néanmoins, cette mission, qui ne peut en aucun cas être supprimée, est toujours mise en œuvre. Outre le maintien de la peur du gendarme et la détection fortuite de manquements et fraudes, la capacité de procéder à des contrôles est d'ailleurs également une nécessité pour assurer le respect de réglementations économiques nouvelles ou directement liées à l'évolution du contexte économique et à la protection économique du consommateur. Le contrôle de vérification de la remise de 15 centimes par l'État sur le prix du carburant et du respect du prix bloqué des gels hydro-alcooliques pendant la crise sanitaire en sont deux exemples récents.

Les rapporteurs spéciaux considèrent que ce recentrage sur les enquêtes, en particulier à fort enjeux, est un choix opportun, qui doit s'accompagner du maintien de contrôles standards, pour entretenir une « peur du gendarme » chez les entreprises potentiellement indélicates. L'établissement d'un effectif socle dans chaque département, proposé par les rapporteurs spéciaux¹, permettra de contribuer à atteindre ce double objectif.

Par ailleurs, les rapporteurs spéciaux estiment que si le recentrage des recrutements sur les seuls personnels de catégorie A², essentiellement les inspecteurs, peut apparaître cohérent avec la priorité donnée à l'enquête plutôt qu'au contrôle, ils sont néanmoins circonspects sur l'opportunité de créer *de facto* une administration qui tendrait à être composée quasi-exclusivement de personnels de catégorie A. En effet, les contrôles subsisteront et il n'y a pas de raisons apparentes pour lesquelles ces missions ne pourraient plus être prises en charge par des personnels de catégorie B, compétents pour les mener et moins coûteux pour les finances publiques. Par ailleurs, la question de l'évolution de carrière des personnels de catégories C et B en poste devra être clarifiée dans ce contexte.

b) La DGCCRF adapte son action aux nouveaux modèles économiques et aux risques émergents

La DGCCRF en tant que gardienne de la protection du consommateur et de l'ordre public économique doit, pour être efficace, adapter rapidement son action d'information, de contrôle et d'enquête aux évolutions de l'économie et des modes de consommation. Dans le cadre de son **plan stratégique 2020-2025**, la DGCCRF a ainsi décidé d'investir les nouveaux modèles économiques et les risques émergents.

¹ Voir supra.

² Idem.

La diffusion de **nouveaux modèles économiques** s'articule essentiellement aujourd'hui autour du **développement des usages du numérique** (commerce en ligne, plateformes proposant des services à domicile, télémédecine, influenceurs, *etc.*). Si ces évolutions peuvent être bénéfiques aux consommateurs et aux acteurs économiques, elles sont **aussi à l'origine des pratiques abusives**. En 2022, font notamment partie des priorités l'identification et la répression des pratiques abusives dans le « *dropshipping* »¹ qu'elles soient déloyales, abusives, dangereuses ou illicites, et la surveillance des sites monétisant les démarches administratives. Comme les années précédentes, le contrôle de la sécurité des produits vendus en ligne *via* des « *marketplace* » et de la loyauté des relations commerciales entre les plateformes en lignes et les entreprises qui y commercialisent leurs produits, ainsi que la vérification de la loyauté des campagnes de publicité des influenceurs restent d'actualité.

La DGCCRF cherche également à identifier et maîtriser les **risques émergents**, le plus rapidement et efficacement possible. Ces risques peuvent être très concrets, lorsqu'un produit innovant ou nouveau met en danger la **sécurité des consommateurs** (récemment, des produits d'hygiène féminine, des détergents, des équipements radioélectriques, des ingrédients issus du chanvre, des dispositifs médicaux divers *etc.*), ou plus diffus comme s'agissant des **prétentions sur l'origine des produits** ou des **allégations environnementales**, qui font l'objet d'une attention particulière en 2022, pouvant relever de l'éco-blanchiment (ou « *greenwashing* »).

c) La DGCCRF s'appuie sur une modernisation de ses outils et moyens d'action pour maximiser l'impact de ses actions

Afin de renforcer l'efficacité de son action, la DGCCRF a engagé, dans le cadre de l'une des orientations du plan stratégique 2020-2025, une **modernisation de ses outils et moyens d'actions**.

Tout d'abord, la DGCCRF a ainsi développé des **outils numériques** d'aide à l'enquête pour faciliter le travail des **agents** sur le terrain. **L'application « SESAM »** (Système d'information pour l'enquête au service des agents en mobilité), en particulier, équipe les enquêteurs de logiciels utilisables en mobilité, afin d'améliorer leurs conditions de travail, et adaptés à leurs contrôles ou enquêtes, permettant ainsi de renforcer l'efficacité des missions. De même, les **outils d'intelligence artificielle** mis en place visent à améliorer l'exploitation des données disponibles par les agents.

Ensuite, la DGCCRF s'appuie sur de **nouveaux moyens juridiques et de communication** pour affiner les modalités et l'impact de ses **sanctions**.

¹ Le principe de cette pratique légale consiste pour le « *dropshipper* » à effectuer une vente avant de passer commande à son fournisseur et à faire livrer les produits directement au client.

La DGCCRF met par exemple en application les nouvelles modalités de sanction prévues par la **loi DADDUE** du 3 décembre 2020¹ pour lutter contre les contenus illicites en ligne. Par exemple, à l'issue d'une injonction de mise en conformité, la DGCCRF peut désormais ordonner l'affichage sur le site concerné d'un message d'avertissement des consommateurs, ou, pour les infractions les plus graves, son déréférencement ou le blocage de son nom de domaine. Ainsi, en 2021, **sur décision de la DGCCRF, le site « wish.com » et son application ont été retirés des moteurs de recherches et des magasins d'application**, à la suite d'une enquête pour tromperie sur les caractéristiques essentielles des produits distribués², ce qui constitue une première en Europe. La DGCCRF met également en œuvre une politique de « *name and shame* »³ pour maximiser la publicité donnée à certaines sanctions et donc leur effet dissuasif et préventif.

Enfin, les **outils mis en place dans le cadre de la relation avec les consommateurs et les entreprises**, présentés *infra*, à savoir « *Rappel Conso* » pour les rappels de produits, « *Réponse Conso* » pour l'accueil à distance des consommateurs et « *Signal Conso* » pour le signalement par les consommateurs de fraudes ou manquements d'entreprises à ces mêmes entreprises et à l'administration, **participent pleinement à l'amélioration de l'efficacité de l'action de la DGCCRF.**

2. Le transfert récemment acté de la mission de police de sécurité sanitaire des aliments vers le ministère de l'agriculture doit être transformé en opportunité, mais ne doit remettre en cause ni le positionnement administratif et les moyens de la DGCCRF ni les missions du Service commun des laboratoires (SCL)

Si le transfert récemment acté de la mission de police de sécurité sanitaire des aliments de la DGCCRF vers la direction générale de l'alimentation (DGAL), rattachée au ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, a surpris et déplu à de nombreux agents de la DGCCRF, il doit être transformé en opportunité pour favoriser le recentrage des missions de cette dernière. Néanmoins, cette évolution ne doit remettre en cause ni le positionnement administratif et les moyens de la DGCCRF ni les missions du Service commun des laboratoires (SCL).

¹ Voir *supra*.

² <https://www.economie.gouv.fr/files/2022-07/ra-dgccrf-21-digital.pdf?v=1660739391>

³ Voir *infra*.

a) *Le transfert de la mission de police de sécurité sanitaire des aliments vers le ministère de l'agriculture constitue une mesure de simplification, qui doit être mise à profit par la DGCCRF*

(1) Le contrôle de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires fait aujourd'hui l'objet d'un partage de compétences particulièrement complexe entre administrations, en particulier entre la DGCCRF et la DGAL

La qualité et la sécurité des denrées alimentaires fait l'objet d'une réglementation issue essentiellement de textes européens, complétés par des dispositions nationales. Chaque pays de l'Union européenne est ainsi responsable de l'organisation de ses missions et du contrôle des règles sur **l'ensemble de la chaîne de production et de distribution alimentaire**, « *de la fourche à la fourchette* », qu'il s'agisse des aliments destinés à l'Homme ou aux animaux ou des animaux vivants et des végétaux au stade de la production primaire. La réglementation a **deux volets principaux** : d'une part, la **sécurité sanitaire des aliments, des animaux et des végétaux** ; d'autre part, la **qualité des produits et la loyauté des transactions**.

En France, dix services sont responsables de l'application de cette réglementation portant sur la qualité et la sécurité des denrées alimentaires : la direction générale de l'alimentation (DGAL) au ministère chargé de l'agriculture, la DGCCRF et la DGDDI au ministère chargé de l'économie, le service de santé des armées (SSA) au ministère des armées, la direction générale de la santé (DGS) au ministère chargé de la santé, l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), auxquels s'ajoutent la direction de la qualité et du contrôle officiel de l'interprofession des semences et plants (SEMAE), FranceAgriMer, le Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL) et l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)¹.

Dans ce paysage institutionnel nourri, la DGCCRF dispose, d'une part, de ses compétences habituelles en matière de qualité des produits et de la loyauté de l'information fournie (notamment *via* l'étiquetage), et ce pour l'ensemble des produits alimentaires. **En lien avec d'autres administrations**, en particulier la DGAL, **la DGCCRF dispose, d'autre part, de compétences dans le domaine de la sécurité sanitaire**, à savoir² :

- en lien avec la DGAL, la DGS et le SSA, la sécurité sanitaire des denrées alimentaires à destination de l'Homme, après leur commercialisation, y compris par le biais du secteur de la restauration ;

- en lien avec la DGAL, la sécurité sanitaire de l'alimentation animale ;

¹ *Plan national de contrôles officiels pluriannuel 2021-2025 : organisation des contrôles tout au long de la chaîne alimentaire en France.*

² *Idem.*

- le contrôle de la dissémination dans l'environnement d'organismes génétiquement modifiés destinés à la production de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux pour le contrôle des semences de production européenne ou nationale ;

- en lien avec l'Anses et la DGAL, le contrôle de fabrication et la commercialisation des produits phytopharmaceutiques ;

- le contrôle de l'ensemble des produits sous signe de qualité et d'origine européens (Agriculture biologique, AOP, IGP, STG) après leur commercialisation ;

- en lien avec la DGAL et la DGDDI, certains contrôles à l'importation en matière alimentaire.

(2) Face à cette complexité, le transfert récemment acté des compétences de sécurité sanitaire des aliments de la DGCCRF vers la DGAL apparaît opportun sur le principe, sous plusieurs réserves

Comme le soulignait un rapport inter-inspections de 2020¹, **la répartition des compétences en matière de sécurité sanitaire des denrées alimentaires, en particulier celles de la DGCCRF d'un côté et de la DGAL de l'autre, est très imbriquée et complexe.** Elle est susceptible de générer des risques de défauts de contrôles et de compliquer la gestion des alertes, alors que la coordination entre les deux administrations est insuffisante. Le rapport proposait trois scénarii de réformes, dont l'un consistait à transférer les missions et les effectifs compétents en matière de sécurité sanitaire alimentaire de la DGCCRF vers la DGAL.

Dans le contexte des scandales sanitaires concernant les groupes Nestlé (pizzas surgelées Fraîch'Up de la marque Buitoni suspectées d'être contaminées par la bactérie E. coli dans une usine située à Caudry) et Ferrero (chocolats de la marque Kinder suspectés d'être contaminés par des bactéries Salmonella dans une usine belge), qui ne constituent pas l'objet du présent rapport, la réunion interministérielle du vendredi 6 mai 2022, dont les rapporteurs spéciaux se sont procurés le compte-rendu, **a décidé du transfert, dès 2023², des compétences du ministère de l'économie en matière de sécurité sanitaire des aliments (DGCCRF) vers le ministère de l'agriculture (DGAL).**

La DGCCRF conserve en revanche ses compétences traditionnelles en matière de loyauté des produits alimentaires et de lutte contre les fraudes.

¹ Ce rapport n'a pu être consulté en détail par les rapporteurs spéciaux.

² Le compte-rendu évoque 2023 sans mentionner la date exacte. Toutefois, les éléments recueillis par les rapporteurs spéciaux au cours des auditions identifient comme objectif la date du 1^{er} janvier 2023.

Le **décret** n° 2022-826 du 1^{er} juin 2022 puis le décret n° 2022-1016 du 20 juillet 2022 relatifs aux attributions du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique sont ensuite venus **confirmer ce transfert** en précisant, en leur article 1^{er}, que ledit ministre est compétent pour « *la concurrence, la consommation et la répression des fraudes, sous réserve des compétences du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire en matière de direction des contrôles de sécurité alimentaire* ». Le décret n° 2022-840 du 1^{er} juin 2022 relatif aux attributions du **ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire** prévoit quant à lui qu' « *en lien avec le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et le ministre de la santé et de la prévention, [le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire] prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière d'alimentation. À ce titre, il est chargé de la sécurité sanitaire des aliments et dirige la police unique chargée des contrôles de sécurité alimentaire.* »

Les rapporteurs spéciaux considèrent que cette réforme, qui apporte de la simplification dans le domaine stratégique de la sécurité sanitaire, est opportune. Ils soulignent néanmoins que ses modalités doivent être consciencieusement déterminées et mises en œuvre, à rebours d'ailleurs de l'empressement qui a présidé à son annonce en mai 2022, quelques jours avant la nomination d'un nouveau Gouvernement. Les rapporteurs spéciaux identifient en particulier les **points d'attention suivants** :

- déterminer avec précision le champ exact des compétences de la DGCCRF transférées vers la DGAL ;

- la volonté annoncée dans le compte-rendu susmentionné de la réunion interministérielle du 6 mai 2022 de renforcer les contrôles en matière de sécurité sanitaire doit effectivement et rapidement s'accompagner d'une hausse des effectifs de la DGAL, annoncée à 150 ETP, dont 60 en provenance de la DGCCRF et 90 nouvellement créés ;

- la rapidité de la mise en œuvre de la réforme ne devra pas se faire au détriment, même temporairement, du nombre ou de l'effectivité des contrôles sur le terrain. Les rapporteurs spéciaux considèrent, au regard des informations recueillies lors des auditions, que **l'aboutissement du transfert des compétences ne pourra vraisemblablement pas intervenir dès le 1^{er} janvier 2023** comme cela est aujourd'hui prévu, en raison du temps nécessaire notamment au transfert et au recrutement des agents, selon le cas, à leur formation aux nouvelles missions et à la mise en place des conditions d'accès aux systèmes d'information ;

- concrètement, il faudra instaurer, afin d'assurer l'efficacité des contrôles et enquêtes, un **partage efficace des informations et développer une bonne coordination des contrôles à venir sur les produits alimentaires**, lesquels seront en effet menés au titre de la loyauté ou de la fraude par la DGCCRF et au titre de la sécurité sanitaire par la DGAL ;

- la pertinence de la délégation des contrôles de sécurité sanitaire à des prestataires externes, annoncée dans ledit compte-rendu, devra être examinée extrêmement attentivement et, s'il est décidé d'y recourir, dans des modalités garantissant l'effectivité et l'efficacité des contrôles tant d'un point de vue de leur coût budgétaire que, surtout et avant tout, de niveau de garantie de la sécurité sanitaire des aliments.

b) Le transfert de compétences peut constituer une opportunité de recentrage pour la DGCCRF mais ne doit pas se transformer un prélude à son affaiblissement progressif

S'agissant de la DGCCRF, les rapporteurs spéciaux considèrent que ce transfert, qui a été mal vécu par les syndicats et les agents, **peut constituer une opportunité pour cette administration**. En effet, cette réforme recentre la compétence de la DGCCRF, s'agissant des produits alimentaires, sur ses missions classiques de contrôle de la loyauté des produits et des transactions et de lutte contre les fraudes, alors qu'à l'inverse le contrôle de l'hygiène alimentaire ne peut pas être considéré comme faisant naturellement partie de ses compétences. En ce sens, elle participe à **clarifier le positionnement des missions de la DGCCRF**.

En outre, **elle libère du temps à la part des personnels qui s'occupaient de la police sanitaire des aliments et qui ne sont pas transférés à la DGAL¹, permettant à la DGCCRF de les affecter à ses autres missions** ; dans cette mesure, cette réforme pourrait participer à réduire la tension sur les effectifs au profit de l'ensemble du territoire.

En revanche, le transfert des compétences de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires **ne doit en aucun cas conduire à disperser progressivement les compétences de la DGCCRF vers d'autres administrations, ou à réduire ses moyens humains et matériels**. Les éléments recueillis par les rapporteurs spéciaux au cours des auditions et des déplacements ne laissent heureusement pas présager une telle évolution.

La réforme ne doit pas non plus conduire à obscurcir le rattachement hiérarchique de la DGCCRF au ministère de l'économie, sous le prétexte de la nécessité de mieux faire coopérer les administrations, objectif par ailleurs partagé par les rapporteurs spéciaux. De ce point de vue, ces derniers s'interrogent sur le sens concret des **décrets d'attribution** pris sous le Gouvernement récemment nommé. En effet, si ces décrets prévoient que c'est le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique qui « *a autorité* » sur la DGCCRF, ils énoncent également que d'autres ministres peuvent s'appuyer sur elle, parmi lesquels le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, qui en « *dispose* » « *pour l'exercice de ses attributions dans le domaine de la police unique*

¹ Voir supra.

chargée des contrôles de sécurité alimentaire »¹, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires qui en « dispose » également, sans que les limites de cette disposition ne soient d'ailleurs fixées dans le décret en question², et le ministre de la transition énergétique, qui « peut y faire appel »³. Si les rapporteurs spéciaux ne connaissent pas les motivations de ce changement pour la DGCCRF, traditionnellement rattachée exclusivement à Bercy, ils tiennent à souligner la nécessité de répartir clairement les missions des directions générales, sans créer un système de type « usine à gaz ».

La DGCCRF doit rester une administration soumise à une autorité clairement définie, celle du ministre de l'économie, pour mettre en œuvre efficacement, sur l'ensemble du territoire, ses missions essentielles de protection du consommateur, de lutte contre la fraude et de garantie du respect du droit de la concurrence.

c) Le transfert de la mission de police de sécurité sanitaire des aliments à la DGAL ne doit pas fragiliser le service commun des laboratoires

Le service commun des laboratoires

Le service commun des laboratoires (SCL) est un service à compétence nationale **rattaché à la DGCCRF et à la DGDDI**.

Créé le 1^{er} janvier 2007, il résulte de la fusion des réseaux de laboratoires ces deux administrations. Il comprend une unité de direction parisienne et **11 laboratoires** implantés à Pointe-à-Pitre, Saint-Denis-de-la-Réunion, Marseille, Bordeaux, Montpellier, Rennes, Lille, Strasbourg, Lyon, Paris et Le Havre.

Le SCL assure trois missions principales : **l'analyse des produits, l'appui scientifique et technique aux enquêtes, et les études et la recherche appliquée**. La DGCCRF et la DGDDI peuvent saisir le SCL dans le cadre de leurs compétences, tandis que les laboratoires peuvent également répondre aux demandes de prestations émanant d'autres administrations, beaucoup moins nombreuses.

Le SCL reçoit environ **60 000 échantillons par an** et procède à **200 000 analyses annuellement**⁴. Il est composé de **378 scientifiques et personnels techniques** en 2021, principalement spécialisés en physique, chimie et biologie. Ses **domaines d'activité, très variés**, sont le reflet de ceux de la DGCCRF et de la DGDDI : contaminants chimiques, résidus de pesticides, sécurité sanitaire des aliments, produits alimentaires, substances illicites, bijoux, produits pétroliers, classement tarifaire et régime économique, vins et alcools, textiles, drogues, etc.

¹ Article 3 du décret n° 2022-840 du 1^{er} juin 2022 relatif aux attributions du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

² Article 3 du décret n° 2022-1024 du 20 juillet 2022 relatif aux attributions du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

³ Article 3 du décret n° 2022-845 du 1^{er} juin 2022 relatif aux attributions du ministre de la transition énergétique.

⁴ Un échantillon peut faire l'objet de plusieurs analyses.

Les auditions et déplacements organisés par les rapporteurs spéciaux, notamment au laboratoire de Montpellier, ont été l'occasion de constater non seulement la très grande qualité des équipes qui y travaillent mais surtout **l'importance stratégique du SCL dans le fonctionnement de la DGCCRF. Les analyses et expertises du SCL, fiables et pouvant être au besoin très rapides, jouent en particulier un rôle central dans le bon déroulé des enquêtes. Elles sont également une garantie d'indépendance des contrôles.** À titre d'exemple, lors de l'alerte sanitaire européenne de très grande ampleur sur le sésame en 2020¹, alors que recensement des laboratoires français et européens a montré un déficit dans la capacité à rechercher cette molécule, le SCL a su, grâce à son expérience sur des dosages de molécules similaires, définir une méthode analytique en moins d'un mois.

Alors qu'une restructuration du réseau est envisagée, notamment dans le cadre d'un audit du SCL mené par le Conseil général de l'économie depuis 2021², les rapporteurs spéciaux, sans se positionner sur la nécessité ou non de recourir à une plus grande spécialisation des établissements, considèrent que **les moyens humains et matériels et le niveau d'activité - garant de la qualité des analyses produites - du SCL ne doivent pas être réduits.**

Dans cette optique, **le transfert de la compétence en matière de sécurité sanitaire des aliments de la DGCCRF vers la DGAL ne doit pas conduire à ne plus mobiliser le SCL dans ce domaine.** Or, de manière générale, il est annoncé un probable recours accru, en matière de sécurité sanitaire des aliments, à des délégations des contrôles³ - et donc vraisemblablement des analyses - à des prestataires externes. En outre, les éléments recueillis par les rapporteurs spéciaux indiquent que l'activité du SCL serait maintenue, pour cette activité, pendant 2 ans, ce qui est de nature à inquiéter pour la suite.

Recommandation n° 5 - DGAL et DGCCRF - : continuer de mobiliser le Service commun des laboratoires au titre des compétences qui étaient celles de la DGCCRF dans le domaine stratégique de la police sanitaire des aliments, désormais transférées à la DGAL.

¹ Présence d'oxyde d'éthylène dans des graines de sésame en provenance d'Inde, détectée et signalée par les autorités belges via le système européen d'alerte « RASFF » (Rapid Alert System for Food and Feed).

² Ses conclusions ne sont pas encore connues des rapporteurs spéciaux.

³ Voir supra.

B. SI LA DGCCRF A SU ENRICHIR ET MODERNISER SA COMMUNICATION AVEC LES CONSOMMATEURS ET LES ENTREPRISES, NOTAMMENT GRÂCE AU NUMÉRIQUE, DES EFFORTS DOIVENT ENCORE ÊTRE FOURNIS NOTAMMENT POUR AMÉLIORER L'INFORMATION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES

La DGCCRF a su, au cours des dernières années, enrichir et moderniser sa communication tant avec les consommateurs que les entreprises. Elle s'appuie pour ce faire sur des outils, notamment numériques, nouveaux. Néanmoins, des marges d'amélioration subsistent, en particulier s'agissant de l'effort, à renforcer, de pédagogie à destination des entreprises et de recherche d'équilibre entre accompagnement et répression de ces dernières.

1. La DGCCRF a enrichi et modernisé sa communication avec les consommateurs, bien que des marges d'amélioration existent

La DGCCRF, pour protéger le consommateur, assurer sa sécurité, prévenir les fraudes, et maintenir le respect de la concurrence, se doit, outre ses actions d'enquête et répressives, **d'assurer l'information et l'accompagnement des particuliers et des professionnels sur le droit et les procédures applicables dans ces domaines.**

Dans le cadre du **plan stratégique 2020-2025**, la DGCCRF a d'ailleurs fait de la **rénovation de sa relation avec les consommateurs et les entreprises l'une de ses quatre grandes priorités.**

a) La DGCCRF a su faire évoluer efficacement sa manière d'échanger avec les consommateurs

L'information des particuliers par la DGCCRF est une mission mise en œuvre par elle **depuis sa création**. L'ère du **numérique** a toutefois permis de **développer plus largement cette information**, au-delà de la traditionnelle réponse au courrier et au téléphone et l'établissement de guides et dépliants. *Via* son site internet, la DGCCRF a notamment mis en ligne des fiches pratiques¹ et des synthèses du droit applicable, des résultats d'enquêtes ou encore des condensés d'actualités. Elle a également modernisé ses modes d'information, en utilisant les réseaux sociaux et les sites de partage de vidéos, par exemple pour sa campagne lancée en mai 2021 de sensibilisation sur les arnaques dans le domaine du « *dropshipping*² ».

¹<https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/Publications/Vie-pratique/Fiches-pratiques-de-la-concurrence-et-de-la-consom>.

² Le principe de cette pratique légale consiste pour le « *dropshipper* » à effectuer une vente avant de passer commande à son fournisseur et à faire livrer les produits directement au client.

Dans le cadre de sa volonté de rénover sa relation avec les consommateurs et les entreprises, la DGCCRF **s'attache en outre, depuis quelques années, à améliorer l'accessibilité de ses services et la qualité des réponses apportées aux consommateurs**, notamment par la mise en place de **nouveaux services et outils**, parmi lesquels **Réponse Conso, Rappel Conso et Signal Conso**.

Tout d'abord, la DGCCRF a mis en place une structure dédiée à la réception et à la réponse aux sollicitations des consommateurs, à distance, intitulée « **Réponse Conso** ».

Le nouveau service « Réponse Conso »

Pour répondre aux sollicitations des consommateurs, notamment désireux de s'informer sur leurs droits, sur la réglementation applicable, ou d'obtenir des conseils en cas de litiges avec des professionnels, la DGCCRF a revu son processus d'accueil du public, à distance, et a créé un service spécifique centralisé dédié spécifiquement à la réponse aux **saisines reçues par courrier, courriel ou téléphone**, intitulé Réponse Conso. L'objectif mis en avant est de « **professionnaliser** » l'accueil à distance des consommateurs et de s'assurer d'une **cohérence dans les réponses qui leur sont apportées**. Les professionnels continuent quant à eux de s'adresser aux services départementaux ou régionaux pour obtenir des informations.

Le service Réponse Conso a été lancé fin 2020 et est monté en charge depuis cette date, tant s'agissant du nombre de départements couverts que des effectifs et du nombre de saisines traitées. Depuis le 1^{er} janvier 2022, Réponse Conso couvre **l'intégralité des départements et est aujourd'hui composé d'une quarantaine d'agents spécialisés**.

Ces derniers sont spécifiquement formés à la réponse téléphonique et écrite. Pour garantir la cohérence et la qualité des réponses, ils peuvent s'appuyer sur une base de données innovante, progressivement complétée et régulièrement mise à jour, de « paragraphes types » (comprenant la disposition juridique applicable, les solutions possibles, *etc.*) adaptés à de nombreux cas communs. L'agent se charge d'adapter le (ou les) paragraphe(s) types au cas précis en question et participe à la confection ou à la mise à jour des « paragraphes types ».

La tenue d'un registre des sollicitations permet en outre d'effectuer un **travail de veille pour identifier de nouvelles tendances dans les pratiques abusives ou frauduleuses**, permettant ainsi de faire le lien entre information des usagers et lutte contre la fraude. Réponse Conso estime qu'elle recevra environ **27 000 saisines en 2022**.

Pour mémoire, en 2021, la DGCCRF a reçu plus de 60 000 questions ou plaintes, dont environ 4,5 % en personne, 56,5 % par téléphone et 38 % par internet (hors Signal Conso) et environ 1 % par courrier. Tous ces flux, hors saisines en personne, ont vocation à être traités par Réponse Conso.

Lors de la visite de ce service à **Montpellier**, il a pu être constaté le bon fonctionnement et le professionnalisme des équipes de Réponse Conso, dont **l'organisation géographique est novatrice**. En effet, la moitié des effectifs est basée à Montpellier, tandis que le reste se trouve dans toutes la France, ce qui constitue un défi managérial, mais qui permet de nourrir les réponses « types » de l'expérience des différents territoires. Par ailleurs, le délai de réponse moyen apparaît court, environ 8 jours, selon les informations recueillies. Enfin, comme les personnes rencontrées l'ont souligné, ce service permet de « libérer » très opportunément les agents dans les départements de cette mission de réponse aux consommateurs pour qu'ils se consacrent aux enquêtes et contrôles.

En outre, la DGCCRF a mis en place, depuis 2020 à l'échelle nationale, une **nouvelle plateforme automatisée de signalements**, intitulée **Signal Conso**, permettant à un consommateur de signaler en quelques clics des anomalies rencontrées dans ses actes de consommation, et d'obtenir des conseils pour agir. Le système est **novateur tant sur la forme que sur le fond, puisque le professionnel concerné est informé du signalement et est invité à y répondre lui-même**. Les entreprises peuvent s'auto-corriger si besoin, tandis que l'administration, spectatrice de la situation, se réserve la possibilité d'intervenir lorsque c'est nécessaire. En 2021, 148 590 signalements ont été enregistrés sur la plateforme, soit environ 3 fois plus qu'en 2020¹. 71 % des signalements recueillis en 2021 ont été lus par les entreprises ; parmi ceux-ci, 86 % ont donné lieu à une réponse de l'entreprise. 61 % des signalements ont ainsi fait l'objet d'une réponse de l'entreprise. Les rapporteurs spéciaux considèrent que ce dispositif **correspond tout à fait à ce qui doit être fait**, en ce qu'il permet aux consommateurs d'être acteurs de leur protection, qu'il repose sur une logique de confiance vis-à-vis des entreprises et qu'il enrichit l'information de la DGCCRF sur de possibles manquements, susceptibles de donner lieu à des enquêtes et à des sanctions si nécessaire. En outre, il contribue à identifier rapidement les tendances et évolutions du type de manquements.

Enfin, la DGCCRF a lancé le 1^{er} avril 2021, en partenariat avec le ministère de l'agriculture (DGAL) et le ministère de la transition écologique (direction générale de la prévention des risques et direction générale de l'énergie et du climat), le site **Rappel Conso**, qui **centralise les alertes de produits dangereux, à l'exception des médicaments et dispositifs médicaux**. Les professionnels ont l'obligation d'y déclarer leurs produits destinés à un consommateur final faisant l'objet d'un rappel, en même temps qu'ils doivent en informer les autorités et faire afficher l'information sur les lieux de vente. Les consommateurs retrouvent sur ce site la liste exhaustive et actualisée des produits dangereux rappelés. Ils disposent des informations utiles : photo du produit, marque, numéro de lot le cas échéant, distributeur et zone géographique concernés, risque encouru et la démarche à suivre s'ils

¹ Bilan d'activité 2021 de la DGCCRF.

ont déjà acheté le produit rappelé. Les rappels les plus fréquents concernent l'alimentation, les articles pour bébé et enfants, les vêtements, les produits d'ameublement et de décoration, les appareils électriques et outils¹. **En 2022, ont notamment été concernés des produits au sésame, des épices, des chocolats Kinder et des pizzas Fraîch'Up².**

b) La DGCCRF peut encore parfaire l'information des consommateurs

En dépit des mesures efficaces prises pour améliorer sa relation avec les consommateurs et leur information, des marges d'amélioration demeurent, parmi lesquels le point d'attention sur l'accueil physique du public et le travail à commun avec les associations de consommateurs.

- (1) Maintenir et améliorer l'accueil physique des consommateurs dans l'ensemble des départements, par exemple dans le cadre du réseau France Services

Si la DGCCRF est aujourd'hui saisie quasiment exclusivement à distance (à plus de 95 %), et a créé un service, Réponse Conso, chargé d'accueillir le public à distance, **l'accueil physique du public doit demeurer une possibilité, tant dans les territoires urbains que ruraux**. Dans le cadre de la refonte de son processus d'accueil du public, la DGCCRF a d'ailleurs lancé en janvier 2020 un partenariat expérimental avec le réseau France Services dans six départements permettant aux consommateurs d'avoir un interlocuteur compétent - ou pouvant s'informer - sur les sujets de la compétence de la DGCCRF. L'objectif annoncé est, à terme, de renforcer l'accueil physique des consommateurs sur le territoire.

Les éléments recueillis par les rapporteurs spéciaux laissent penser que si l'expérimentation n'aurait pas été aussi concluante qu'espéré, c'est en raison d'un manque de communication autour de celle-ci. Les rapporteurs spéciaux considèrent, en tout état de cause, que si l'essentiel de l'accueil doit être organisé à distance, il est **nécessaire de maintenir un accueil physique des consommateurs sur tout le territoire et de poursuivre les efforts dans le sens d'un rapprochement vers ces derniers**, par exemple au sein du réseau France Services. En effet, l'accueil à distance ne correspond pas à tous les besoins et, surtout, à tous les publics, par exemple - mais pas seulement - s'agissant des personnes âgées ou en situation de handicap.

Recommandation n° 6 - DGCCRF - : maintenir un accueil physique des consommateurs et rapprocher autant que possible la DGCCRF de ces derniers, par exemple par le biais du réseau France Services.

¹ Bilan d'activité 2021 de la DGCCRF.

² Voir supra.

- (2) Renouer des relations de coopération plus intégrées avec les associations de consommateurs pour améliorer l'information de ces derniers

La DGCCRF ne peut, à elle-seule, satisfaire les besoins d'information des consommateurs sur leur protection et leur sécurité. Le rôle des associations de consommateurs est à cet égard très important, comme l'illustrent les exemples étrangers. Dans son plan stratégique 2020-2025, la DGCCRF indique d'ailleurs qu' « *[elle revisitera ses] relations avec (...) les associations de consommateurs afin de mieux coordonner [ses] actions en matière d'information et de prévention* ».

Les associations de consommateurs

Il existe en France **15 associations nationales de consommateurs agréées**. Elles peuvent être regroupées en trois grands mouvements différents¹ :

- Le mouvement dit « familial » : le CNAFAL², la CNAFC³, la CSF⁴, Familles de France, Familles Rurales, regroupées au sein de l'UNAF⁵ ;
- Le mouvement dit « syndical » : l'ADEIC⁶, l'AFOC⁷, l'INDECOSA-CGT⁸.
- Le mouvement consumériste et spécialisé : l'UFC-Que Choisir⁹ et la CLCV¹⁰, la CGL¹¹ et la CNL¹², la FNAULT¹³ et l'ALLDC¹⁴.

Ces associations sont indépendantes des pouvoirs publics et leurs ressources proviennent d'abord des cotisations des adhérents, de ressources propres, et, dans certains cas, de subventions¹⁵.

Leurs activités sont diverses (études, recherches, représentations dans de multiples instances officielles ou privées, information et formation des consommateurs, etc.) et s'exercent aux plans national et local, en fonction des implantations de chacune d'entre elles. Elles peuvent conseiller un consommateur dans le cadre d'un litige précis, si celui-ci accepte d'adhérer à l'association, pour un coût très modeste.

Les associations de consommateurs agréées peuvent agir en justice et exercer l'action civile sous certaines conditions.

Or, les rapporteurs spéciaux ont constaté lors des auditions qu'ils ont menées que si les associations de consommateurs jouent bien ce rôle d'information, l'effort de coordination entre la DGCCRF et ces dernières laissent à ce jour à désirer. Ainsi, selon elles, seules quelques réunions sont organisées chaque année avec la DGCCRF, et elles concernent le plus souvent la question des subventions.

¹ *Les Associations de consommateurs, Institut national de la consommation, avril 2022.*

² *Conseil National des Associations Familiales Laïques.*

³ *Confédération Nationale des Associations Familiales Catholiques.*

⁴ *Confédération Syndicale des Familles.*

⁵ *Union Nationale des Associations Familiales.*

⁶ *Association de défense, d'éducation et d'information du consommateur.*

⁷ *Association Force Ouvrière Consommateurs.*

⁸ *Association pour l'Information et la Défense des Consommateurs Salariés – Information, défense des consommateurs.*

⁹ *Union Fédérale des Consommateurs.*

¹⁰ *Consommation – Logement – Cadre de vie.*

¹¹ *Confédération Générale du Logement.*

¹² *Confédération Nationale du Logement.*

¹³ *Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports.*

¹⁴ *Association Léo Lagrange pour la Défense des Consommateurs.*

¹⁵ *Les subventions publiques, versées par la DGCCRF, ont subi une forte baisse ces dernières années. Selon les informations recueillies par les rapporteurs spéciaux, en 2011, 4,38 M€ étaient versées aux associations de consommateurs, contre 2,25 M€ en 2021, soit une baisse de près de 50 % en 10 ans. Par ailleurs, depuis 2018, la baisse des subventions n'est plus répartie de manière proportionnelle, mais est différenciée en fonction des associations. Cette approche a consisté à limiter l'impact de la baisse de la dotation budgétaire sur les associations les mieux implantées sur le territoire ainsi que sur celles qui ont engagé des regroupements.*

Dans ces conditions, **les rapporteurs spéciaux estiment nécessaire que la DGCCRF tâche de recréer du lien avec les associations de consommateurs**, notamment au sein du Conseil national de la consommation¹ et de l'Institut national de la consommation², et qu'elle les considère comme des partenaires.

2. Si la DGCCRF communique également auprès des entreprises, des efforts doivent être faits en termes de pédagogie et de recherche d'équilibre entre accompagnement et répression

La DGCCRF étant par nature une administration de contrôle, d'enquête et de répression et les entreprises représentant la population des contrôlés et des sanctionnés potentiels, elle **pourrait naturellement être amenée à regarder toutes les entreprises d'un œil suspicieux**.

Néanmoins, **en réalité, le succès des missions de la DGCCRF ne devrait pas être mesuré au nombre de contrôles, d'enquêtes ou de sanctions infligées mais bien plus au degré de respect des principes de loyauté des transactions, de protection du consommateur et de bon fonctionnement de la concurrence**. Si l'un ne va pas sans l'autre, cette distinction permet de mettre en avant le **caractère crucial de la prévention des manquements ou fraudes**, au moins autant que de la sanction, dans l'atteinte de cet objectif final.

La prévention des manquements suppose, d'une part, la **bonne information des entreprises sur le droit applicable** en matière de consommation et de concurrence. Si nul n'est censé ignorer la loi, la profusion de normes applicables peut conduire de bonne foi des entreprises, surtout lorsqu'elles sont de taille modeste, à commettre des manquements. Elle suppose pour la DGCCRF, d'autre part, **d'établir une relation de pédagogie, de confiance et d'accompagnement avec les entreprises**, tant pour favoriser l'écoute, l'autocontrôle et l'autocorrection des entreprises – par ailleurs très utile dans un contexte d'effectifs contraints –, que pour faire

¹ Le Conseil national de la consommation (CNC) est un organisme consultatif créé en juillet 1983 en remplacement du Comité national de la consommation. Il est présidé par le ministre chargé de la consommation. Il a pour objet d'instaurer la concertation entre les représentants des intérêts collectifs des consommateurs, des professionnels et des entreprises assurant des missions de service public, pour tout ce qui se rapporte à la consommation. Il a également pour mission de permettre la désignation des médiateurs de la consommation. Il est consulté par les pouvoirs publics sur les grandes orientations de leur politique consumériste, et donne son avis sur les problèmes de consommation et sur les textes législatifs et réglementaires qui lui sont présentés. Il peut aussi s'exprimer de sa propre initiative (sans saisine du ministre) sur les projets ou les propositions de lois et de règlements susceptibles d'avoir des incidences sur la consommation.

² L'Institut national de la consommation est un établissement public industriel et commercial sous tutelle de la DGCCRF, qui se caractérise par la coexistence de missions « de service public » (information des consommateurs sur leurs droits, veille juridique, actions pédagogiques), qui rejoignent et complètent celles de la DGCCRF, et d'activités de presse sur le secteur concurrentiel (réalisation et vente du magazine « 60 millions de consommateurs » en particulier).

comprendre et accepter autant que possible le contrôle. Depuis la loi ESSOC¹, un **droit à l'erreur et à la régularisation** sans sanction est d'ailleurs reconnu pour le professionnel qui de bonne foi, aurait méconnu une réglementation, sauf dans certains cas (notamment s'agissant de la santé, la sécurité et l'environnement).

Quant aux entreprises de mauvaise foi, elles doivent être traitées comme telles. Par ailleurs, les rapporteurs spéciaux tiennent d'ailleurs à souligner que, pour rares qu'elles soient statistiquement, les agressions des agents lors des contrôles sont une réalité trop fréquente, qu'ils condamnent vivement.

- (1) Des efforts d'information générale des entreprises globalement satisfaisants

La DGCCRF s'efforce de développer l'information générale des entreprises quant au droit applicable et aux manquements fréquents depuis de nombreuses années, désormais par la voie du numérique. Sur le site de la DGCCRF ou par l'intermédiaire d'une simple recherche sur un moteur de recherche, des fiches pratiques sont notamment disponibles, ainsi qu'un guide clair et synthétique intitulé « *Vadémécum des entreprises : Protection du consommateur, relations commerciales, respect de la concurrence* ». En outre, les entreprises peuvent saisir les services départementaux ou régionaux de la DGCCRF pour obtenir des informations.

Globalement, l'information disponible pour les entreprises est ainsi satisfaisante, même si elle peut encore être développée, notamment par l'intermédiaire des organisations professionnelles².

- (2) L'établissement d'une relation de confiance et d'accompagnement avec les entreprises de bonne foi doit être davantage recherchée

S'agissant du développement d'une relation de pédagogie, de confiance et d'accompagnement avec les entreprises, les difficultés sont plus fortes.

Lors de l'audition des organisations professionnelles patronales, la CPME et l'U2P ont d'ailleurs souligné un déficit en la matière. La CPME a ainsi indiqué que : « *la DGCCRF exerce seulement une mission de contrôle et se place dans une logique répressive.* » Ce déficit pourrait s'expliquer de différentes manières, notamment par l'existence d'une culture du contrôle et de la sanction de la DGCCRF davantage que de l'accompagnement, par des effectifs restreints, par l'existence d'un nombre certain, bien que minoritaire, d'entreprises réellement indélicates ou fraudeuses, etc.

¹ Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

² Voir infra.

Concrètement, les entreprises regrettent pour certaines :

- une concentration de contrôles et de sanctions sur certains établissements plutôt que d'autres, sans que cette différence ne soit toujours comprise ;

- des contrôles ou enquêtes jugés trop pointilleux, longs et laissant trop peu de place à l'accompagnement et au dialogue ;

- le ciblage de ceux-ci sur des entreprises ayant pignon sur rue plutôt que celles opérant illégalement ;

- un recours trop large au « *name and shame* », aux effets économiques potentiellement très lourds.

Si la DGCCRF n'adhère pas à ces critiques, elle cherche effectivement à développer une relation de confiance et d'accompagnement avec les entreprises. Son **plan stratégique 2020-2025 précise d'ailleurs qu' « en parallèle des actions de lutte contre les fraudes, la DGCCRF doit également développer une relation de confiance avec les entreprises de bonne foi. »** Elle se fixe ainsi notamment pour objectif :

- d'avoir une **communication plus pédagogique**, notamment lors des contrôles et enquêtes, vis-à-vis des professionnels pour rappeler et expliciter les règles, en particulier pour les entreprises nouvelles ou en forte croissance (startups notamment) ;

- de construire des **partenariats renforcés avec les fédérations professionnelles** ;

- **d'inciter au développement, sous la supervision de la DGCCRF, des autocontrôles.**

Les rapporteurs spéciaux considèrent que **les objectifs fixés par la DGCCRF vont globalement dans le bon sens**. Ils constatent en revanche que **ceux-ci ne sont pas atteints à ce stade et que des efforts importants doivent être fournis**. Ils partagent les trois objectifs précités et estiment par ailleurs que doit être envisagé l'accueil téléphonique des entreprises par le service Réponse Conso et que le « *name and shame* » doit être utilisé avec précaution.

Tout d'abord, **l'effort pédagogique vis-à-vis des professionnels pour rappeler et expliciter les règles et les modalités des contrôles et enquêtes, sur place ou sur pièces**, est absolument essentiel pour nouer une relation de confiance avec les entreprises contrôlées, mais également avec les autres par effet de réputation. Les éléments recueillis par les rapporteurs spéciaux lors des auditions montrent que cet effort pédagogique n'est pas toujours réalisé dès le départ lors des contrôles et enquêtes.

De même, le renforcement de la coopération entre la DGCCRF et les organisations professionnelles patronales est une piste très intéressante, soutenue également par les organisations professionnelles. Elle peut en particulier permettre de développer l'information des entreprises par leur intermédiaire et favoriser l'établissement de guides sectoriels de bonnes pratiques plus nombreux préparés par ces organisations et validés par la DGCCRF.

En outre, le recours aux autocontrôles est une solution intéressante, dans un contexte d'effectifs restreints, qui doit néanmoins être bien calibrée pour ne pas exposer les consommateurs. La DGCCRF doit notamment conserver sa capacité de contrôle à tout moment pour crédibiliser l'autocontrôle.

Par ailleurs, doit être examinée **l'hypothèse d'ouvrir le service Réponse Conso aux entreprises**, ce qui nécessiterait de renforcer les effectifs dudit service mais participerait à l'effort de prévention des manquements. En outre, elle placerait davantage la DGCCRF dans une **position de conseil vis-à-vis des entreprises** - et pas seulement des consommateurs -, ce qui va dans le sens de l'établissement d'une relation de confiance avec les entreprises de bonne foi.

Recommandation n° 7 - DGCCRF - : envisager l'élargissement du service « Réponse Conso », actuellement chargé de répondre aux sollicitations des consommateurs, à celles des entreprises.

Enfin, **l'utilisation de la politique du « name and shame », susceptible de renforcer l'effet préventif de la sanction et de matérialiser aux yeux des consommateurs leur protection par la DGCCRF, doit prendre en compte les effets réputationnels potentiellement très lourds de ce mécanisme.** Si les principes de la circulaire de 2021¹ apparaissant opportuns, les services de la DGCCRF doivent **faire preuve de retenue dans les modalités et la durée des publications prévues de la sanction prononcée**, en appliquant un strict **principe de proportionnalité**. En outre, les rapporteurs spéciaux estiment que **doit être prévue la publication systématique d'éventuels retraits ou annulations de la sanction administrative**, selon des modalités de publicité qui doivent être d'un niveau d'intensité au moins aussi élevé que celles mises en œuvre lors de la publication de la sanction.

¹ Voir encadré infra.

Le cadre d'utilisation de la politique de publication, ou de « name and shame », de la DGCCRF en matière de sanctions administratives

La publication d'une sanction relevant du champ de compétence de la DGCCRF ne relève pas toujours d'un choix de cette dernière. En effet, pour certaines sanctions administratives, la publication est obligatoire (en matière de délais de paiement en particulier). Par ailleurs, en matière de pratique commerciale trompeuse, le tribunal peut décider de la publication de la condamnation. Les modalités de publication (durée, supports pour les annonces légales) de ces décisions relèvent alors, en fonction des cas, de la DGCCRF ou du juge.

Dans la plupart des cas, la DGCCRF dispose du choix de publier ou non une sanction qu'elle prend. Dans une **instruction publiée en août 2021**, la DGCCRF a fixé un cadre général aux services déconcentrés pour la publication des décisions de sanction, tout en leur laissant des marges de manœuvre. Il est ainsi prévu le **principe que toutes les sanctions prises soient publiées, après, selon les cas, une information ou une approbation de l'administration centrale.**

Les supports (site et réseaux sociaux de la DGCCRF, site de la préfecture, site de la société mise en cause, publications dans des quotidiens, *etc.*) **et la durée de la publication de la décision doivent être proportionnés à la gravité de l'infraction ou des manquements.** L'intensité minimale de publicité consiste dans une publication réalisée pour une durée de 30 jours sur le site de la DGCCRF (pour les amendes inférieures à 15 000 euros).

Par ailleurs, **les transactions pénales en matière de consommation peuvent désormais prévoir une publication dans leur dispositif** pour les infractions contraventionnelles et les délits non punis d'une peine de prison (sauf pour la pratique commerciale trompeuse qui est malgré tout éligible).

Recommandation n° 8 - DGCCRF - : appliquer un strict principe de proportionnalité dans les modalités et la durée de la publication des sanctions de la DGCCRF (politique du « name and shame ») et des transactions qu'elle conclue. Prévoir la publication systématique d'éventuels retraits ou annulations de la sanction administrative, selon des modalités de publicité qui doivent être d'un niveau d'intensité au moins aussi élevé que celles mises en œuvre lors de la publication de la sanction.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 28 septembre 2022 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu une communication de M. Thierry COZIC et Mme Frédérique ESPAGNAC, rapporteurs spéciaux, sur la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

M. Claude Raynal, président. – Mes chers collègues, les rapporteurs spéciaux de la mission « Économie », Thierry Cozic et Frédérique Espagnac, ont mené un contrôle budgétaire sur la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – L'idée de ce contrôle nous est venue à l'occasion de l'audition de la DGCCRF dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2022.

Si des enjeux importants concernant cette administration étaient apparus au cours de cette audition, tels que la réduction des effectifs ou les questions d'organisation, c'est en réalité au cours des auditions et déplacements conduits dans le cadre du contrôle que la profondeur de certains enjeux s'est révélée.

La DGCCRF dispose d'importants atouts et fait preuve d'une véritable capacité d'adaptation et de modernisation. Pour autant, elle apparaît affaiblie, d'abord en raison des réductions significatives d'effectifs qu'elle a connues depuis 2007, ensuite par la succession de réformes et de projets avortés de réformes la concernant. Ce double contexte déstabilise en outre les agents de la DGCCRF, qui nous ont souvent fait part d'un sentiment de « fatigue » et ont déploré la « perte de sens » de leur métier.

Or la DGCCRF accomplit de manière très concrète des missions qui sont indispensables au bon fonctionnement de l'économie et à la protection du consommateur. Cette utilité est structurelle, mais elle l'est encore davantage aujourd'hui du fait du contexte économique. En effet, l'inflation, l'explosion des coûts de l'énergie ou encore le contexte économique international augmentent aussi bien les risques de fraude que l'importance de la protection des consommateurs et de leur pouvoir d'achat.

Attendre beaucoup d'une administration affaiblie et à laquelle l'on donne de moins en moins, c'est le dilemme auquel est confrontée la DGCCRF. Dans ce contexte, nous formulons des recommandations qui nous semblent pouvoir renforcer cette administration, au service de l'économie et des consommateurs.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – Je commencerai par détailler les missions de la DGCCRF, ainsi que ses atouts et sa capacité d'adaptation et de modernisation.

Depuis sa création en 1985, la DGCCRF est chargée de trois grandes missions : elle s'assure du respect des règles de concurrence, de la protection économique des consommateurs et de la sécurité des produits et des services.

Dans ces domaines, elle n'est pas le seul acteur administratif à intervenir. D'autres administrations et autorités administratives sont compétentes, parmi lesquelles les douanes, la direction générale des finances publiques (DGFIP), l'Autorité de la concurrence et les autorités de régulation sectorielles, comme l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep).

Dans ces conditions, une coordination entre ces autorités administratives est indispensable. En effet, si leur nombre contribue à une spécialisation fructueuse, il crée mécaniquement un risque de chevauchement et un risque d'impasses. Il est aussi susceptible de conduire à une utilisation des informations et des données en silo.

Nous avons constaté que la coopération entre ces acteurs s'est significativement accrue, en particulier ces dernières années. Toutefois, des marges d'amélioration existent et nous considérons que des efforts doivent encore être fournis pour que ces institutions forment un front commun contre la fraude. C'est pourquoi nous formulons deux recommandations, qui visent l'approfondissement de la coopération entre ces acteurs publics, avec un point d'attention spécifique concernant le partage de données.

Mais si la DGCCRF n'est pas la seule autorité administrative à intervenir en matière de concurrence et de protection du consommateur, elle en est l'acteur central.

D'une part, ses compétences ne sont pas spécifiques à un secteur ou à un domaine, contrairement à ce qu'il en est pour les autres acteurs administratifs. Elles touchent tous les champs de la consommation, que ce soit les produits ou les services, tous les stades de l'activité économique et toutes les formes de commerce.

D'autre part, ses pouvoirs sont importants, que ce soit ses pouvoirs d'information, de contrôle et d'enquête ou sa capacité à sanctionner les manquements et fraudes.

La DGCCRF est en outre une administration très active et inscrite dans le concret. En 2021, elle a mené près de 135 000 contrôles, dans plus de 90 000 établissements. Elle a adressé près de 25 000 avertissements, émis 8 000 injonctions, conduit à l'ouverture de 4 000 dossiers pénaux et prononcé 1 300 amendes.

Pour exercer ses missions, la DGCCRF sait, par ailleurs, faire évoluer ses priorités. Depuis 2019, sur le fondement de son plan stratégique 2020-2025, elle se fixe trois priorités : préférer l'enquête au contrôle routinier, se

concentrer sur les risques les plus importants, et investir les nouvelles formes de l'économie et les nouveaux risques.

La DGCCRF apporte donc une plus forte valeur ajoutée à son travail en privilégiant l'enquête sur le contrôle « standard ». Elle peut ainsi s'attaquer aux risques forts et aux fraudes les plus préjudiciables. En 2022, elle a par exemple identifié les enjeux de la transition écologique et de l'économie numérique pour guider le choix de ses enquêtes.

Nous estimons que ce recentrage sur les enquêtes constitue une bonne stratégie, *a fortiori* dans un contexte d'effectifs contraints. Néanmoins, nous émettons une réserve. En effet, il est important qu'en parallèle de ces enquêtes, un certain nombre de contrôles routiniers soient maintenus. Sans eux, la « peur du gendarme » ne serait plus garantie.

Ensuite, la DGCCRF s'adapte aux évolutions de l'économie en s'intéressant aux nouveaux modèles économiques. Elle investit ainsi en particulier le domaine du numérique, en traitant du commerce en ligne ou des pratiques des influenceurs par exemple. Elle identifie et lutte contre les risques émergents, par exemple sur l'origine des produits et les allégations environnementales ou nutritionnelles.

En parallèle, la DGCCRF adapte ses outils et moyens d'action avec une célérité qu'il convient de souligner. En moins de trois ans, elle a mis en place un logiciel d'enquête perfectionné nommé « Sesam », utilisable par les agents lors de leurs déplacements, une structure centralisée et spécialisée d'échanges avec les consommateurs baptisée « Réponse Conso », un site internet interministériel centralisant les alertes sur les produits dangereux (<https://rappel.conso.gouv.fr>), une plateforme de signalement par les consommateurs de fraudes ou manquements d'entreprises, nommée « Signal Conso », et, enfin, une cellule de renseignement antifraude économique (la CRAFE) pour mieux détecter et enquêter sur les fraudes les plus complexes et les plus préjudiciables.

En outre, elle s'appuie sur des pratiques et pouvoirs élargis et modernisés, parmi lesquels la transaction pénale et administrative pour simplifier la procédure de sanction, le déréférencement de sites internet pour lutter contre les pratiques illégales sur internet, et la politique du *name and shame* pour les entreprises les plus indélicates.

Enfin, la plus grande force de la DGCCRF que nous ayons identifiée à l'occasion de notre contrôle est peut-être la qualité et l'implication de ses agents, dont le mode de recrutement et de formation spécifique a fait ses preuves. La DGCCRF peut donc s'appuyer sur des atouts importants et une véritable capacité d'adaptation et de modernisation.

Pour autant, le contrôle a été l'occasion de constater que la DGCCRF est également une administration affaiblie.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – Affaiblie, la DGCCRF l'est tout d'abord et surtout du fait de la baisse de ses effectifs. En quinze ans, depuis 2007, ses effectifs ont été réduits d'un quart. Alors que 3 723 équivalents temps plein travaillé (ETPT) avaient été consommés en 2007, 2 812 ETPT devraient l'être au maximum en 2022, soit une diminution de 911 ETPT. C'est considérable pour une petite administration avec des missions étendues. Une part de la baisse des effectifs est certes liée à des transferts de compétences, notamment vers l'Autorité de la concurrence ou le service commun des laboratoires, mais la réduction nette d'effectifs concerne près de 400 ETPT.

Dans ces conditions, nous avons constaté sans surprise que les équipes étaient mises sous tension, et que la bonne exécution des missions de la DGCCRF était parfois menacée. C'est *a fortiori* le cas dans les territoires peu dotés en personnels. Pour vous donner une idée, en 2010, dans l'Hexagone et en Corse, aucun département ne comptabilisait moins de 8 ETPT. En 2021, quatorze départements disposaient de 5 ETPT ou moins. Au-delà de ces chiffres, un exemple montre la gravité de la situation dans certains territoires : dans le Lot, le nombre très faible d'agents, auquel il faut ajouter les congés et départs, a abouti à ce que les services de la répression des fraudes n'aient temporairement qu'un seul agent en poste pour tout le département au cours de l'année 2022...

Or les réductions d'effectifs conduisent mécaniquement, *in fine*, à limiter le nombre des enquêtes et des opérations de contrôle. En outre, en dessous d'un certain seuil d'agents, ceux-ci perdent en spécialisation et les enquêtes et contrôles baissent en qualité. Et si les mutualisations interdépartementales mises en place dans les territoires les moins dotés peuvent être utiles, elles ne suffiront absolument pas à répondre à la baisse des effectifs.

Face à cette situation, nous estimons qu'il est indispensable de réagir, afin de donner à la DGCCRF les moyens d'exercer ses missions sur l'ensemble du territoire.

Nous proposons donc l'établissement d'un effectif « socle » de 7 ETPT par département. Ce seuil a été identifié comme un plancher garantissant un minimum de spécialisation des équipes. Nous rappelons de nouveau, pour ceux qui s'inquiéteraient de la légitimité d'une telle hausse, qu'en 2010 tous les départements de l'Hexagone disposaient d'au moins 8 ETPT.

La mise en place de ce socle ne pourra raisonnablement se faire par le biais du redéploiement d'agents au niveau national. En effet, la tension sur les effectifs est une réalité sur tout le territoire et à tous les échelons de la DGCCRF. Il faudra donc prévoir de recréer quelques postes : moins de 50 ETPT selon notre estimation sur les 911 ETPT qui ont été supprimés au cours des quinze dernières années. Nous notons d'ailleurs que, dans le

dossier de presse du projet de loi de finances pour 2023, le Gouvernement annonce des renforts d'effectifs pour l'année prochaine. Si nous n'en connaissons pas le détail exact, nous nous félicitons de cette évolution.

La deuxième raison pour laquelle la DGCCRF est affaiblie tient à la succession des réformes l'affectant, qu'elles soient d'ailleurs mises en œuvre ou finalement avortées. La DGCCRF a d'abord connu d'importantes modifications de son organisation déconcentrée depuis 2009. Depuis cette date, les services déconcentrés sont en effet rattachés à des directions départementales ou régionales interministérielles. Depuis 2021, les services régionaux sont ainsi rattachés au pôle « concurrence, consommation et métrologie », dit « pôle C », des nouvelles directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets). Les services départementaux dépendent quant à eux soit d'une direction départementale de la protection des populations (DDPP), soit d'une direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETS-PP), selon la taille de la population.

Le rattachement à un directeur départemental interministériel, lui-même soumis au préfet, en lieu et place de l'ancienne ligne hiérarchique directe de la DGCCRF, a déstabilisé les agents départementaux. Ces derniers continuent de s'en plaindre aujourd'hui, pour diverses raisons, parmi lesquelles ce qu'ils estiment être une dilution de leurs compétences spécifiques et un manque de lisibilité de la ligne hiérarchique.

Un certain nombre de réformes ont également concerné ses compétences, parmi lesquelles le transfert en cours de la police de sécurité sanitaire des aliments vers le ministère de l'agriculture. Au demeurant, nous considérons que cette réforme est opportune. En premier lieu, elle simplifie utilement l'organisation administrative des compétences dans un domaine aussi stratégique. En second lieu, elle recentre la DGCCRF sur ses compétences premières, la protection économique du consommateur et l'ordre public économique.

Nous formulons toutefois une recommandation, qui vise à préserver la compétence du service commun des laboratoires s'agissant des analyses sanitaires des aliments qui relevaient de la compétence de la DGCCRF. Cela permettra à la fois d'assurer la qualité des analyses et de préserver le savoir-faire du service commun des laboratoires.

Plus largement, cette réforme, même opportune, appelle à la vigilance. Elle ne doit en aucun cas conduire à une dispersion progressive généralisée des compétences de la DGCCRF vers d'autres administrations. Son positionnement administratif et son rattachement direct au ministère de l'économie ne doivent pas non plus être mis en cause.

Enfin, l'hypothèse d'une fusion avec l'administration des douanes est évoquée depuis de nombreuses années, y compris au niveau du Gouvernement. Elle suscite à la fois intérêt et inquiétudes.

En définitive, au-delà de l'opportunité ou non de ces réformes ou projets de réformes, il faut reconnaître que le climat général a causé chez les agents, confrontés à une « perte de sens », un sentiment de « fatigue » assez fort – ce sont des termes qui sont revenus très souvent lors de nos échanges. Ces changements ont mis sous tension, plus généralement, l'ensemble de la DGCCRF.

Dans ce contexte, nous estimons qu'il est temps que cette dernière et ses agents puissent se focaliser sur leurs missions. Il est donc nécessaire de s'abstenir de toute réforme d'ampleur concernant l'organisation de la DGCCRF à moyen terme. Une hypothétique fusion avec les douanes doit ainsi être écartée, même si des coopérations concrètes renforcées entre ces deux administrations peuvent être développées. Cette fusion se heurterait en effet, en dépit de certains avantages, à de sérieux obstacles, que nous décrivons dans notre rapport. Surtout, elle créerait davantage d'instabilité au détriment du travail des agents, déjà trop peu nombreux. Nous le répétons : il faut aujourd'hui donner la priorité à la stabilité et laisser les agents de la DGCCRF se concentrer sur leurs missions.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – Les relations de la DGCCRF avec les entreprises constituent ce que l'on pourrait considérer comme sa troisième faiblesse.

Certes, cette administration garantit une information satisfaisante des consommateurs et des entreprises sur leurs droits et devoirs, quand bien même il existe malgré tout des marges d'amélioration dans ce domaine, exposées dans notre rapport. Nous recommandons notamment de maintenir l'accueil physique des consommateurs et de rapprocher la DGCCRF de ces derniers par le biais du réseau France Services.

Mais ce qui pêche surtout, malgré des efforts tangibles en ce sens, c'est l'établissement d'une relation de confiance avec les entreprises et d'une logique d'accompagnement de ces dernières. Nous avons ainsi constaté que la DGCCRF ne produit pas un effort pédagogique suffisant vis-à-vis des professionnels, sans doute parce qu'elle se définit dans le fond avant tout comme une administration de contrôle.

Or nous considérons que pour garantir l'ordre public économique et la protection du consommateur, la prévention, la pédagogie et l'accompagnement des professionnels doivent primer sur la répression. De manière générale, nous invitons la DGCCRF à adopter cette logique de prévention et d'accompagnement, y compris à l'occasion des contrôles.

Nous formulons à cet égard deux recommandations concrètes. D'une part, nous estimons que la DGCCRF doit davantage adopter une position de conseil vis-à-vis des entreprises : il faut donc notamment envisager l'élargissement aux professionnels du service « Réponse Conso », actuellement chargé de répondre aux sollicitations des consommateurs. D'autre part, il est indispensable de renforcer la confiance des entreprises,

même celles qui ont été sanctionnées : il convient donc notamment que la DGCCRF adopte une approche proportionnée de sa politique de communication autour de ses sanctions, notamment dans le cadre du *name and shame*.

À l'issue de ce contrôle, nous estimons que la DGCCRF est bien un acteur central du bon fonctionnement de l'économie et de la protection des consommateurs. Elle est en outre efficace et s'inscrit dans le réel. Toutefois, elle est affaiblie par la réduction continue de ses effectifs, la succession des réformes mises en œuvre et avortées et le manque d'accompagnement des entreprises. Nos recommandations concrètes visent à lui donner les outils, les moyens et l'approche nécessaires pour retrouver son efficacité, au moment où l'on a le plus besoin d'elle.

M. Claude Raynal, président. – Je laisse la parole à Anne-Catherine Loisier, rapporteure pour avis de la mission « Économie » pour la commission des affaires économiques.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Je suis particulièrement intéressée par le rapport de nos deux collègues, dans la mesure où la commission des affaires économiques, dans le cadre du suivi de la loi Égalim, s'interroge sur un certain nombre de dispositions.

Je pense tout d'abord à l'encadrement du régime des pénalités logistiques, car on constate divers abus sur le terrain, notamment le fait que certains acteurs économiques utilisent ces pénalités comme des sources de trésorerie auprès de leurs fournisseurs.

J'évoquerai ensuite le dispositif de relèvement du seuil de revente à perte, prévu par la loi Égalim 1 en 2018, qui avait pour objet de favoriser un meilleur ruissellement, et donc une meilleure rémunération des agriculteurs en fonction des coûts de production. La DGCCRF est censée remettre un rapport sur cette question le 1^{er} octobre prochain au plus tard : qu'en est-il ? Nous avons hâte de savoir si l'administration conclut à un processus de ruissellement effectif au bénéfice des agriculteurs, ce dont nous doutons.

Enfin, Daniel Gremillet et moi-même sommes les auteurs d'un récent rapport sur les négociations commerciales et l'inflation, qui met en évidence l'absence d'une hausse massive, généralisée et suspecte des tarifs de la part des fournisseurs. Or la DGCCRF a lancé une plateforme de signalement des pratiques contestables : comment ces phénomènes sont-ils suivis dans le contexte d'inflation que nous connaissons ?

M. Claude Raynal, président. – Avant de donner la parole au rapporteur général, je tiens à vous faire part de mon propre sentiment : la situation dans laquelle se trouve la DGCCRF aujourd'hui traduit, selon moi, un mal typiquement français, à savoir une absence de prise de décisions au niveau de notre administration.

Au fond, on a créé des autorités administratives indépendantes à qui l'on a demandé d'assumer une partie des missions qu'exerçait déjà l'administration, ce qui a conduit à une baisse des effectifs et à une confusion générale. La preuve en est que, bien souvent, tout cela se termine en réunions de concertation au niveau des préfetures pour tenter d'y voir clair dans ce maelstrom et parvenir à coordonner les actions des uns et des autres.

Ne serait-il pas plus simple de clarifier le rôle de chacun, et de décider, par exemple, que les autorités administratives indépendantes ne devraient pas être chargées de la répression des fraudes ?

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Le rapport de nos collègues est un peu le symbole du grand flou de certaines réformes.

D'un côté, depuis 2010, quelle que soit la majorité au pouvoir, plus de 900 ETPT ont été supprimés. De l'autre, les missions de l'administration ne sont plus menées avec efficacité, ce que veulent pourtant avant tout les Français.

Je partage l'idée selon laquelle il faudrait un redéploiement des personnels et leur interdépartementalisation mais, en l'absence de pilotage, je crains un émiettement des effectifs et une perte de repères. On assiste actuellement à une sédimentation des structures et des compétences sans stratégie ni réflexion globale. Résultat : une baisse des effectifs qui s'accompagne d'une perte d'efficacité, et cela coûte toujours beaucoup d'argent !

La proposition des rapporteurs spéciaux d'un effectif socle de 7 ETPT par département permettrait de redonner du sens aux missions exercées par la DGCCRF.

À ce jour, l'échelon départemental reste le plus pertinent. L'interdépartementalisation est utile, mais il est indispensable de désigner un pilote, de fixer un périmètre, et de se doter des effectifs suffisants.

Ce contrôle est évidemment très utile, notamment en vue du prochain projet de loi de finances.

M. Claude Nougéin. – En tant qu'ancien vice-président du conseil départemental de Corrèze chargé de l'économie – c'était il y a vingt ans environ –, je souhaite témoigner des difficultés que la DGCCRF causait à tout le monde. Si elle subit aujourd'hui une baisse de ses effectifs, de ses compétences et de son efficacité, elle l'a bien cherché !

J'ai pu constater que les contrôles étaient parfois menés à charge contre certaines entreprises, selon le bon vouloir d'agents tout-puissants. J'ai aussi assisté à plusieurs échanges entre le directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes de l'époque et le préfet, qui montraient bien que cette administration ne tenait aucunement compte des messages de prudence et de prévention du représentant de l'État.

J'ai connu un directeur départemental, en poste pendant huit ans, qui a coûté 500 emplois à mon territoire ! J'ai également vu des agents de la DGCCRF se comporter comme des cow-boys dans les entreprises. C'est pourquoi j'adhère aux propos de Frédérique Espagnac sur la nécessité pour la DGCCRF de faire preuve de davantage de pédagogie, car une autorité disproportionnée, une répression déséquilibrée et discrétionnaire posent problème.

Dernière remarque, je considère que l'on devrait pouvoir faire appel des décisions de ces agents avant d'en arriver à une action en justice.

M. Vincent Capo-Canellas. – Les rapporteurs spéciaux ont évoqué l'hypothèse d'une fusion de la DGCCRF avec l'administration des douanes. On comprend bien les risques et inconvénients d'un tel rapprochement, mais pouvez-vous nous dire ce qui explique qu'un tel scénario ait été mis en avant ?

D'une certaine façon, votre communication conduit à rejeter ce scénario, tout autant que celui d'une hausse des effectifs : dans ces conditions, comment envisagez-vous l'avenir ?

M. Jean-Marie Mizzon. – Dans notre pays, les associations de consommateurs sont très bien organisées et plutôt efficaces. J'observe que les usagers et les clients, quand ils rencontrent un problème, se tournent naturellement vers ces associations, parce qu'elles ont pignon sur rue. La DGCCRF, de son côté, a-t-elle entrepris des actions de communication pour se faire connaître ?

Autre question : est-on en mesure d'évaluer le volume des affaires traitées par la DGCCRF qui n'aboutissent pas à une action en justice ?

M. Marc Laménie. – Je partage la position des rapporteurs spéciaux.

Cela étant, je m'interroge comme Claude Nougéin sur le lien hiérarchique auquel sont soumis les agents de la DGCCRF : ces agents sont-ils réellement sous l'autorité des représentants de l'État, préfets et sous-préfets ?

Je me demande également s'il est réellement possible de renforcer la communication et la pédagogie au sein de la DGCCRF.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – Je comprends les remarques de Claude Nougéin ; nous avons d'ailleurs entendu durant ce contrôle des représentants d'entreprises nous indiquer ce type de préoccupations, que nous développons dans le rapport. Nous considérons que la DGCCRF fait un travail sérieux auprès des entreprises, mais que cette administration doit adopter une démarche plus pédagogique.

Sur le sujet de l'autorité du préfet sur le directeur départemental, je peux vous assurer que ce dernier agit bien aujourd'hui, en droit et dans les faits, sous l'autorité du préfet. C'est un sujet qui fait l'objet de développements dans le rapport.

Autre point sur lequel je souhaite rassurer nos collègues Claude Nougéin et Marc Laménié : les décisions de la DGCCRF concernant une entreprise, *a fortiori* s'agissant des sanctions administratives, peuvent faire l'objet d'un recours administratif hiérarchique ou gracieux, ou d'un recours devant le juge administratif. Par ailleurs, les sanctions administratives se sont pour une part substituées à ce qui relevait auparavant du pouvoir du juge : 1 300 amendes administratives ont par exemple été prononcées en 2021. Mais encore une fois, celles-ci peuvent faire l'objet de recours.

À toutes fins utiles, je tiens à préciser que, fidèles à la culture du compromis du Sénat, nos recommandations traduisent la recherche d'un certain équilibre entre la nécessité de renforcer la DGCCRF, notamment au service de ses enquêtes et contrôles, et la nécessité de la mettre également au service d'un accompagnement des entreprises.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – Nous sommes nombreux ici à connaître des entreprises mises au pilori, parfois à plusieurs reprises, à la suite de contrôles de la DGCCRF.

C'est l'une des raisons pour lesquelles nous avons estimé que son rôle ne pouvait se cantonner à celui de gendarme : elle doit également accompagner les entreprises et faire preuve de pédagogie. C'est le sens de notre rapport.

Pour répondre à Jean-Marie Mizzon et Marc Laménié, nous estimons effectivement que la DGCCRF doit encore communiquer de façon plus efficace notamment à destination des consommateurs. De même, une coordination plus forte doit être opérée avec les associations de consommateurs sur ce point. Nous développons ces éléments dans le rapport. Nous recommandons en outre que l'accueil physique des consommateurs soit maintenu et développé, notamment dans le cadre du Réseau France Services.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – Pour répondre à M. Vincent Capo-Canellas, la fusion de la DGCCRF avec les Douanes (DGDDI) est évoquée depuis longtemps, y compris au niveau gouvernemental.

Cette idée résulte sans doute du fait que les deux administrations sont rattachées à un même ministère, que certaines de leurs compétences sont proches et que leurs agents ont une culture du contrôle partagée. Cette fusion présenterait en effet quelques avantages, développés dans le rapport.

Mais, il existe de sérieux obstacles concrets à cette réforme hypothétique. En voici quelques uns.

Tout d'abord, il y a des différences très importantes entre les catégories de personnels, les agents de la DGCCRF appartenant pour leur grande majorité à la catégorie A quand ceux des douanes peuvent majoritairement des catégories B et C. J'ajoute que les personnels de catégorie A de la DGCCRF ne sont pas formés pour encadrer une équipe mais pour mener des enquêtes. Il y aurait donc de lourds problèmes catégoriels et de perspectives de carrière à gérer en cas de fusion des deux administrations.

Ensuite, on observe une différence de taille : la DGCCRF est petite par rapport à l'administration des douanes. La fusion pourrait donc se transformer en absorption, ce qui déstabiliserait encore davantage les agents de la DGCCRF, au détriment de l'exercice des missions.

En outre, l'implantation territoriale de ces deux administrations est très différente. Les services des douanes ne sont pas présents de façon permanente dans tous les départements. En effet, leur travail dépend des frontières nationales. A l'inverse, la DGCCRF est présente dans tous les départements.

Surtout, il s'agirait d'une réforme lourde à négocier et mettre en place, qui déstabiliserait encore la DGCCRF et ses agents.

En définitive, nous considérons qu'il est préférable de tendre vers une meilleure coordination entre ces deux structures, en excluant leur fusion. Il y a beaucoup à gagner à améliorer les échanges d'informations, d'autant que les administrations - j'ai découvert cela durant le contrôle - sont encore trop cloisonnées. Ainsi, le partage d'informations et de données, qui s'est amélioré, doit encore être largement développé.

Enfin, je précise que l'établissement d'un effectif socle de 7 ETPT par département conduit à une hausse d'effectifs de la DGCCRF de 49 ETPT selon notre estimation. Nous estimons qu'une telle hausse permettra de renforcer la DGCCRF.

Le président Claude Raynal et le rapporteur général Jean-François Husson ont évoqué la création des autorités administratives indépendantes et ses conséquences en termes de problèmes de coordination et de baisse d'effectifs des administrations. En ce qui concerne la protection du consommateur et le respect de la concurrence, il y a en effet plusieurs administrations et autorités administratives indépendantes. Le nombre d'acteurs publics génère effectivement mécaniquement des risques de chevauchements voire d'impasses. Une meilleure coordination est donc indispensable. Mais je veux préciser que le nombre d'acteurs publics présente aussi des avantages, en particulier la spécialisation de certaines autorités ou administrations sur certains secteurs ou activités spécifiques, que les agents généralistes de la DGCCRF aborderaient moins efficacement.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – J’indique, pour répondre à notre collègue Anne-Catherine Loisier, que le rapport attendu sur le dispositif de relèvement du seuil de revente à perte qu’elle évoque n’a pas été abordé par nos interlocuteurs durant le contrôle. Par conséquent, je m’engage à discuter de ce point précis avec la DGCCRF lors de son audition prochaine dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023. Nous aborderons également le sujet des pénalités logistiques. Par ailleurs, la plateforme Signal Conso est un outil dont nous saluons l’utilité dans le rapport ; il peut permettre de signaler des manquements de toutes sortes et est de plus en plus utilisé.

J’ajouterai que l’augmentation des effectifs annoncée dans le dossier de presse du PLF pour 2023 concernant la DGCCRF, dont je parlais dans mon intervention liminaire, prendrait la forme de renforts en vue des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 et viserait également à renforcer le contrôle de l’accessibilité des biens et services pour les personnes porteuses de handicap. C’est une bonne nouvelle mais cela ne suffira pas à répondre aux enjeux qui pèsent sur la bonne exécution des missions de la DGCCRF dans tous les territoires.

M. Thierry Cozic, rapporteur spécial. – Comme le rapporteur général Jean-François Husson, j’estime que l’échelon départemental est le plus pertinent pour la DGCCRF, même si les mouvements d’inter-départementalisation, présentés dans le rapport, sont utiles. Je pense notamment à l’exemple vertueux du rapprochement entre les services des départements du Doubs, de la Haute-Saône et du Territoire de Belfort.

Nous remercions le rapporteur général pour son soutien à nos recommandations, notamment celle sur l’établissement d’un effectif socle par département de 7 ETPT.

La commission a adopté les recommandations des rapporteurs spéciaux et a autorisé la publication de leur communication sous la forme d’un rapport d’information.

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Montpellier – 21 et 22 juin 2022

École nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ENCCF) et Service Réponse Conso

- M. Patrick RUBI, Directeur de l'ENCCRF ;
- Mme Isabelle COLLIN, cheffe du service Réponse Conso ;
- Mme Nathalie BEAU, responsable du pôle Formation de l'ENCCRF ;
- Mme Nelly TRAN VAN BAY, responsable du pôle Centre des ressources de l'ENCCRF ;
- Mme Géraldine AGUILA, responsable du pôle Secrétariat général de l'ENCCRF ;

Représentants du personnel (ENCCRF, direction départementale de la protection des populations de l'Hérault et laboratoire de Montpellier du Service commun des laboratoires) :

- M. Marc HAMON, pour la CFDT ;
- M. Dominique GUILLOU, pour la CFDT ;
- M. Frédéric BEIGUILMAN, pour la CFDT ;
- M. Jean-Michel COMBES, pour la CFDT ;
- Mme Karine RIGAUD, pour la CGT ;
- Mme Lydie LACOMBE, pour la CGT ;
- M. Jérôme DELMOTTE, pour la CGT ;
- Mme Frédérique CARMONA, pour la CFTC ;
- M. Yves COLLART, pour Force Ouvrière.

Préfecture

- M. Hugues MOUTOUH, préfet.

Direction départementale de la protection des populations de l'Hérault

- M. Yann LOUGUET, Directeur départemental ;
- M. Daniel HIRSCHY, Directeur adjoint ;
- Mme Anne BUISINE, cheffe de service de la Protection économique du consommateur – régulation des marchés ;
- M. Serge COMBE, chef de service Qualité et sécurité des produits.

Laboratoire de Montpellier du Service commun des laboratoires

- M. Frédéric SALTRON, chef de service adjoint du Service commun des laboratoires ;
- Mme Marie-José LEINARDI, responsable du laboratoire de Montpellier ;
- M. Serge PLONEVEZ, responsable d'unité ;
- M. Vincent BRUNEAU, responsable adjoint d'unité ;
- Mme Odile HEISERT, responsable du domaine « produits carnés » ;
- Mme Laurie FONTAINE, responsable du domaine « isotopie » ;
- Mme Marika RAMASSAMY, responsable adjointe du domaine « TMI » ;
- Mme Léa VALETTE, analyste.

Besançon - 1^{er} juillet 2022

Direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETS-PP) du Doubs

- Mme Annie TOUROLLE, Directrice départementale ;
- M. Claude LE QUERE, Directeur départemental adjoint
- Mme Chantal HUBERT, Cheffe du service interdépartemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ;
- M. Nabile BENOBA (UNSA), enquêteur et représentant du personnel de la direction départementale.

Pôle « Concurrence, Consommation, Répression des Fraudes et Métrologie » de la Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) de Bourgogne Franche-Comté :

- M. Vincent BEUSELINCK, Directeur adjoint, chef du Pôle C ;
- M. Jean-Yves CHARVY, chef du service « pilotage coordination animation et appui réseaux » du pôle C ;
- M. David MERLE.

Représentants du personnel de la DDETS-PP du Doubs et de la DREETS de Bourgogne Franche-Comté :

- Mme Brigitte BERTHELON, pour la CFDT ;
- Mme Fabienne RABILLAUD, pour Force Ouvrière ;
- M. Stéphan COMMARMOND, pour l'UNSA.

Préfecture

- M. Jean-François COLOMBET, préfet.

Cergy - 6 juillet 2022

Direction départementale de la protection des populations (DDPP) du Val d'Oise :

- Mme Vanessa HUMMEL-FOURRAT, directrice départementale ;
- Mme Marguerite LAFANECHERE, directrice adjointe ;
- M. Arnaud DOIZY, chef du service Loyauté, qualité et sécurité des produits alimentaires et des produits industriels ;
- M. Laurent JACQUES, chef de service Protection économique du consommateur ;
- M. Benoit MAZENS, inspecteur ;
- M. Nathaniel ATAYI, inspecteur en charge des produits cosmétiques ;
- M. Matthias DRUBIGNY, inspecteur.

Représentants du personnel de la DDPP du Val d'Oise :

- M. Lionel RAOUX, Force ouvrière ;
- M. Matthias DRUBIGNY, UNSA.

Préfecture :

- M. Philippe COURT, préfet.

Le Mans - 22 juillet 2022

Direction départementale de la protection des populations (DDPP) de la Sarthe :

- Mme Agnès WERNER, directrice départementale de la DDPP de la Sarthe ;
- M. Fabien CAMACHO, directeur adjoint de la DDPP de la Sarthe ;
- M. Serge MILON, directeur de la DDETS-PP de la Mayenne.

Préfecture :

- M. Emmanuel AUBRY, préfet ;
- M. Maxime PRADIER, stagiaire INSP à la préfecture de la Sarthe.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Association des avocats pratiquant le droit de la concurrence (APDC)

- Maître Lena SERSIRON, Présidente de l'association
- Maître Marie-Cécile RAMEAU, membre du Conseil d'administration

Autorité de la concurrence

- M. Benoît CŒURÉ, président
- M. Stanislas MARTIN, rapporteur général

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

- M. Dominique LABOUREIX, secrétaire général
- M. Grégoire VUARLOT, Directeur du contrôle des pratiques commerciales

Autorité des marchés financiers (AMF)

- M. Benoît DE JUVIGNY, Secrétaire Général

Cour des comptes

- Mme Françoise BOUYGARD, présidente de section à la première chambre

Direction générale de l'alimentation

- Mme Maud FAIPOUX, directrice générale
- M. Éric DUMOULIN, sous-directeur de la sécurité sanitaire des aliments
- Mme Virginie ALAVOINE, chef du service des actions sanitaires
- Mme Stéphanie FLAUTO, chef du service du pilotage de la performance sanitaire et de l'international
- M. Frédéric LEQUEVRE, adjoint au chef du bureau du pilotage budgétaire du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

- Mme Virginie BEAUMEUNIER, Directrice générale
- M. Pierre CHAMBU, Directeur du Service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés
- M. André SCHWOB, Directeur du Service de soutien au réseau

Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)

- Mme Isabelle BRAUN-LEMAIRE, directrice générale

Organisations patronales

U2P

- M. Pierre BURBAN, secrétaire général
- Mme Thérèse NOTE, responsable des relations parlementaires

CPME

- Mme Bénédicte CARON, vice-présidente
- Mme Sandrine BOURGOGNE, secrétaire générale adjointe
- M. Lionel VIGNAUD, directeur des affaires économiques, juridiques et fiscales
- Mme Léa BOUCHET, juriste

Table-ronde des syndicats de la DGCCRF

Solidaires CCRF & SCL

- M. Roland GIRERD, secrétaire général
- Mme Françoise CHADUC, trésorière

CFDT-CCRF et Laboratoires

- Mme Marine MANOHA, secrétaire générale
- Mme Laure FRERET, secrétaire générale adjointe

SNA-CCRF et SCL-CGT

- M. Jean-Philippe SIMON, secrétaire général
- M. Vincent POUCHARD, secrétaire national

CFTC-CCRF

- M. Johann PASCOT, secrétaire général
- M. Florian LACHIVER, conseiller

FO-CCRF

- M. Dominique GENDRON, secrétaire général

UNSA-CCRF

- M. Romain GUILLONET, secrétaire général

Table-ronde des associations de consommateurs

Association de défense, d'éducation et d'information du consommateur

- Mme Julie VANHILLE, secrétaire générale

Association Force Ouvrière Consommateurs

- M. David ROUSSET, secrétaire général

Association Léo Lagrange pour la Défense des Consommateurs

- M. Marc LAGAE, président

- Mme Martine COUSTAL, secrétaire général

- Mme Ludivine COLY-DUFOURT, directrice

Conseil National des Associations Familiales Laïques

- M. Claude RICO, vice-président

Consommation - Logement - Cadre de vie (CLCV)

- M. Jean-Yves MANO, président

Familles de France

- Mme Chantal HUET, présidente

- M. Antoine GUIONY, chargé de mission

INDECOSA-CGT

- M. Christian KHALIFA, président

- M. Arnaud FAUCON, secrétaire national

Union Nationale des Associations Familiales

- Mme Marie-Andrée BLANC, présidente

- Mme Claire MENARD, chargée des relations parlementaires

Sous-direction de la justice pénale spécialisée du ministère de la Justice

- M. Julien RETAILLEAU, sous-directeur

- Mme Clémence BIZET, magistrate