

## **OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

# **LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES**

Exercices 2020-2024

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la Cour des comptes, le 10 janvier 2025.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....	<b>2</b>
<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>4</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>8</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>9</b>
1 UNE ADMINISTRATION HISTORIQUEMENT ORIENTÉE VERS LE CONTROLE, DONT LES MÉTIERS ÉVOLUENT .....	10
1.1 Un champ d'action large, des métiers diversifiés.....	10
1.1.1 Des missions stables en apparence, une activité en évolution .....	10
1.1.2 De nouvelles pratiques de consommation à prendre en compte .....	13
1.1.3 Des pouvoirs de contrôle et de sanction renforcés et adaptés aux évolutions des pratiques commerciales .....	15
1.2 Une articulation peu lisible avec les autorités sectorielles .....	17
1.3 Une programmation sous contrainte dont la dimension stratégique se heurte aux demandes d'interventions conjoncturelles.....	20
1.3.1 Une stratégie aux priorités nombreuses et peu hiérarchisées.....	20
1.3.2 Un programme national d'enquêtes qui devrait mieux distinguer les activités récurrentes des activités nouvelles.....	22
2 UNE ACTION DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS À DEUX VITESSES, UNE INCAPACITÉ À MESURER SON IMPACT.....	26
2.1 Une organisation qui s'adapte aux nouveaux enjeux en matière de consommation et de lutte contre la fraude.....	26
2.1.1 Le service national des enquêtes traite des affaires les plus complexes en augmentation .....	26
2.1.2 La cellule de renseignement anti-fraude économique permet à la DGCCRF de dépasser les frontières.....	28
2.1.3 Des réseaux d'experts complètent l'organisation verticale de la DGCCRF .....	29
2.2 Le réseau déconcentré : un atout insuffisamment valorisé.....	30
2.2.1 L'échelon régional : un rôle de pilotage sans autorité hiérarchique .....	31
2.2.2 Un échelon départemental qui peine à trouver son équilibre dans le cadre interministériel.....	33
2.3 Une mobilisation des acteurs de la politique de consommation à amplifier .....	34
2.3.1 Une articulation perfectible avec le mouvement consommériste.....	34
2.3.2 Des actions de responsabilisation des entreprises à poursuivre .....	37

2.4 Un système d'information insuffisant qui ne permet pas de mesurer le service rendu aux consommateurs.....	39
2.4.1 Les limites du système d'information métier.....	39
2.4.2 Une activité mal mesurée et apparemment en baisse.....	41
<b>3 UNE GESTION ENTRAVÉE PAR DES RIGIDITÉS QUI PÉNALISENT L'ACTIVITÉ.....</b>	<b>45</b>
3.1 Les moyens budgétaires, principalement affectés à la masse salariale, sont en hausse malgré la baisse des effectifs.....	45
3.1.1 Un budget qui se maintient mais des moyens difficiles à apprécier .....	45
3.1.2 Des effectifs qui ont baissé sur la période mais qui se stabilisent.....	46
3.1.3 Des effectifs principalement déployés en administration déconcentrée.....	48
3.2 Une présence sur le territoire qui pâtit d'une organisation trop cloisonnée.....	50
3.2.1 Une répartition des effectifs qui pose la question de la taille critique des services départementaux.....	50
3.2.2 Des solutions temporaires et imparfaites pour pallier le manque de ressources .....	51
3.3 Une gestion des ressources humaines en décalage avec les enjeux .....	54
3.3.1 Une gestion RH qui reste avant tout une gestion de corps.....	54
3.3.2 Une gestion des mobilités internes qui ne privilégie pas l'appariement entre besoin et compétence .....	56
3.3.3 Un régime indemnitaire rigide et obsolète .....	57
<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>60</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>63</b>
Annexe n° 1.        Suites données aux recommandations de la Cour des comptes dans son référé du 18 décembre 2017.....	64
Annexe n° 2.        Partenaires de la DGCCRF .....	67
Annexe n° 3.        Chronologie du renforcement des pouvoirs de contrôle et de sanction de la DGCCRF depuis dix ans .....	71

## SYNTHÈSE

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) occupe une place centrale dans la politique de protection des consommateurs. Dans un cadre juridique de plus en plus déterminé par le droit européen, elle veille au respect d'un ordre public économique équilibré destiné à favoriser la confiance entre les consommateurs et les professionnels, producteurs et distributeurs. Elle contribue à l'élaboration d'un cadre réglementaire dont elle s'assure du respect au moyen de contrôles et d'enquêtes pour lutter contre les fraudes, les pratiques commerciales déloyales ou restrictives de concurrence.

Avec près de 2 800 agents, dont près des trois quarts en services déconcentrés, la DGCCRF a vu ses moyens progressivement diminuer, malgré un champ de compétence qui se complexifie. Les évolutions de la consommation, notamment le développement du numérique (e-commerce, influenceurs etc.), rendent pour partie obsolètes le maillage territorial et le fonctionnement encore trop cloisonné de ses services, historiquement orientés vers le contrôle de conformité alors que les pratiques nouvelles nécessitent davantage d'enquêtes approfondies à une échelle qui dépasse les frontières administratives. Les ajustements récents opérés au sein du réseau de la DGCCRF, dépendant du cadre interministériel de l'administration territoriale de l'État, atteignent leurs limites. Le pilotage de la direction manque d'outils permettant de mesurer et renforcer l'impact de son action au bénéfice du consommateur.

### *Une action qui s'est ajustée face aux évolutions de la consommation*

L'étendue et l'utilité des missions exercées par la DGCCRF sont étroitement liées à la place qu'occupe la consommation dans l'économie et dans la vie quotidienne des Français. La consommation des ménages représente 50,7 % du PIB français, une part importante et stable dans la durée, qui dissimule cependant une évolution de sa composition (baisse de la part des dépenses alimentaires par exemple) couplée à une complexification de l'offre (augmentation de la part des aliments ultra-transformés et donc de la nature des informations à faire figurer sur l'emballage par exemple) qui rend plus difficile la bonne information du consommateur.

Le périmètre d'intervention de la direction s'étend par principe à tous les domaines de la consommation, y compris ceux qui relèvent d'acteurs spécifiques de régulation, notamment dans les secteurs de la banque, de l'assurance, des télécommunications ou de l'énergie, où elle doit collaborer avec les autorités de régulation et de contrôle. En revanche, la sécurité sanitaire des aliments relève, depuis 2023, de la compétence exclusive de la direction générale de l'alimentation. La DGCCRF demeure toutefois en charge du contrôle des allégations et informations figurant sur les produits alimentaires.

Le champ d'action de la DGCCRF se densifie avec des enjeux émergents liés aux nouvelles techniques commerciales (commerce en ligne, influenceurs), à l'atomisation

croissante du marché (*dropshipping*<sup>1</sup>, transactions internationales) et aux attentes renouvelées des consommateurs (pouvoir d'achat, transition écologique). Cet environnement en évolution facilite également l'apparition de schémas de fraude plus sophistiqués et difficiles à appréhender.

Avec des prérogatives renforcées au fil des réformes législatives, les agents de la DGCCRF disposent de pouvoirs d'intervention étendus, tant en matière d'enquête que de suites. Les sanctions, moins fréquentes mais plus sévères, permettent à l'administration de réagir rapidement aux infractions, en limitant le recours aux procédures judiciaires aux cas les plus graves.

La DGCCRF s'est également adaptée pour faire face à cet environnement économique changeant, sur le plan technique, avec des outils lui permettant d'agir en ligne (identification des sites, réalisation de constats etc.) et une organisation renforçant le pilotage national (service national des enquêtes, cellule de renseignement anti-fraude, montée en puissance du recours au *big data* pour affiner le ciblage des contrôles et enquêtes).

Autant que les instruments proprement dits, c'est la capacité de la direction à demeurer agile face aux évolutions et aux tendances nouvelles qui permettra d'assurer l'efficacité de son action. Or, en matière de protection du consommateur, l'action de la DGCCRF oscille entre deux extrêmes : d'un côté, elle doit lutter contre une fraude organisée de plus en plus massive et sophistiquée, de l'autre elle doit maintenir, par ses contrôles standards, une vigilance sur l'ensemble des opérateurs économiques. Ainsi, si la lutte contre les pratiques commerciales trompeuses des influenceurs constitue un champ nouveau et pertinent d'investigation pour la DGCCRF, les contrôles plus habituels, comme ceux portant sur la cohérence entre un prix affiché et celui pratiqué en caisse, n'en restent pas moins nécessaires.

### ***Un rôle central en matière de protection des consommateurs à consolider et mieux organiser***

Disposant d'une notoriété relative et d'un capital de confiance élevé<sup>2</sup>, la DGCCRF a des atouts importants pour conforter son action de protection des consommateurs. Sa relation avec les consommateurs a profondément évolué au cours des dernières années avec la mise en place d'outils nationaux de signalement et de réponse. Depuis la création de RéponseConso en 2020, service d'accueil téléphonique et courrier qui permet de renseigner de manière homogène les consommateurs sur leurs droits et démarches, elle n'assure plus aucun accueil physique. Le service recouvre en partie celui qu'assurent les associations agréées de défense des consommateurs, qu'elle subventionne. Une meilleure coordination de leur action s'avère souhaitable.

De même, un recours accru aux méthodes de *crowdsourcing*, en s'appuyant sur les signalements des consommateurs, pourrait utilement compléter les outils déjà mis en œuvre

---

<sup>1</sup> Le *dropshipping* ou « livraison directe » est une vente sur internet dans laquelle le vendeur ne se charge que de la commercialisation et de la vente du produit. C'est le fournisseur du vendeur qui expédie la marchandise au consommateur final qui n'a généralement pas connaissance de l'existence de ce fournisseur ni de son rôle. Le *dropshipping* permet de se lancer dans le e-commerce avec un faible investissement de départ, puisque le vendeur ne gère ni le stock, ni la logistique.

<sup>2</sup> Source : Consumer conditions survey, 2022.

comme SignalConso, qui permet de mettre en relation le consommateur qui rencontre un problème particulier avec le commerçant ou l'entreprise et d'amorcer une procédure de résolution du différend.

Enfin, un renforcement de la complémentarité avec les autres acteurs de la régulation économique qui interviennent sur des segments de la protection du consommateur (Commission de régulation de l'énergie, Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, etc.) permettrait de maximiser la portée des contrôles et des sanctions, au bénéfice du consommateur.

### ***Une organisation territoriale inadaptée aux évolutions des missions et moyens***

La baisse continue des effectifs (-25 % en 15 ans) et la réduction du nombre de contrôles fragilisent l'efficacité opérationnelle de la DGCCRF. L'intégration des services déconcentrés dans des structures interministérielles au niveau régional et départemental dilue l'autorité de l'administration centrale sur ses missions prioritaires et ne permet pas toujours un management métier de proximité.

Le maintien d'un quadrillage fin à l'échelle départemental n'apparaît plus compatible avec la réalité des effectifs. La question du dimensionnement du réseau, de la pertinence de son maillage et de la répartition des effectifs sur l'ensemble du territoire a alimenté de nombreuses réflexions depuis plusieurs années (Inspection générale des finances en 2017, Sénat en 2022<sup>3</sup>). Alors que les techniques de ciblage s'affinent et que les contrôles et enquêtes gagnent en efficacité, dans un nombre croissant de départements le pilotage de l'activité s'effectue davantage en fonction des moyens et des compétences disponibles qu'au vu de l'utilité des interventions.

Les solutions créatives mises en œuvre pour faire face aux rigidités de l'organisation (mutualisation d'agents experts ou de responsables de deux départements, intégration dans un service unique d'équipes relevant de plusieurs départements) complexifient la gestion et atteignent leurs limites. La présence de services dans tous les départements maintient l'illusion d'une protection homogène des consommateurs, ce que contredit la taille réduite de certaines équipes. Celles-ci ne sont pas en mesure de couvrir l'ensemble des secteurs économiques, qui requièrent des compétences techniques de plus en plus pointues. Progressivement s'institue un fonctionnement à deux vitesses, d'autant plus dommageable que la cartographie des fraudes, du fait notamment du commerce en ligne, n'est plus corrélée de manière aussi systématique à la géographie administrative. En outre, ce maillage laisse de côté certaines thématiques qui ne peuvent être abordées uniquement sous l'angle territorial, comme le contrôle des pratiques des grands groupes aux implantations multiples.

---

<sup>3</sup> Rapport d'information fait au nom de la commission des finances 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,

### ***Des choix stratégiques nécessaires pour surmonter les contradictions entre les objectifs et les moyens***

Confrontée à la fois à une dilatation de son champ d'action, à une contraction de ses moyens et aux limites des aménagements organisationnels qu'elle a jusqu'à présent déployés pour y faire face, la DGCCRF doit aujourd'hui réaliser des choix stratégiques en matière de protection des consommateurs et de lutte contre la fraude.

Or elle est d'autant moins outillée pour effectuer ces choix que la manière dont elle mesure sa performance et évalue l'impact de son action apparaît défailante. Les systèmes d'information demeurent centrés sur une mesure, certes très fine, de l'activité, mais la fiabilité des saisies est incertaine et, *in fine*, l'exploitation de ces données ne permet pas une réelle appréciation de l'impact de son action sur l'économie et sur le consommateur, notamment sur son pouvoir d'achat.

Par ailleurs, le cadre de gestion des ressources humaines apparaît en décalage par rapport aux nécessités d'adaptation de la direction. Certes, la présence en son sein d'une école nationale, chargée de la formation initiale et de la formation continue des agents appartenant à des corps qui lui sont propres, permet à la DGCCRF de disposer en interne de compétences adaptées à ses missions. Mais la gestion des ressources humaines, qui peine à s'affranchir d'une stricte gestion des corps, conduit à un décalage entre les compétences des agents et la réalité des activités qu'ils exercent, au détriment de l'efficacité globale. De plus, l'organisation des mobilités internes privilégie encore insuffisamment l'adéquation entre les compétences et les besoins des services. Enfin, le régime indemnitaire repose quasi-exclusivement sur l'ancienneté, alors même que la DGCCRF parvient à maintenir sa présence grâce à la mutualisation de l'expertise de certains agents qui ne font pas l'objet d'une gratification particulière.

La capacité de la DGCCRF à opérer des choix est en outre altérée par une accumulation de documents d'orientation (plan stratégique, lettres d'objectifs, programme national d'enquêtes) dont la cohérence d'ensemble n'est pas assurée. La perspective pluriannuelle, nécessaire à certains travaux, apparaît insuffisamment prise en compte. Les objectifs fixés annuellement par le ministre s'avèrent nombreux et peu articulés avec le plan stratégique, embrassant des sujets sur lesquels la direction dispose de peu de leviers d'action. Ils tendent à privilégier les actions de contrôle à la visibilité plus marquée mais à l'utilité incertaine. Une hiérarchisation de ces objectifs annuels en cohérence avec les priorités stratégiques serait nécessaire pour recentrer la DGCCRF sur les actions à plus fort impact.

Au terme de son contrôle portant sur la période 2020-2024, la Cour formule sept recommandations pour conforter le rôle de la DGCCRF en matière de protection des consommateurs et accroître l'efficacité de son action de régulation et de contrôle.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) : Actualiser les protocoles de partenariat entre la DGCCRF et les autorités indépendantes et les administrations et veiller au pilotage effectif de leur mise en œuvre.

**Recommandation n° 2.** (Secrétariat général des ministères économiques et financiers, Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) : Articuler la lettre annuelle d'objectifs avec le plan stratégique et structurer le programme national d'enquêtes dans un format stable et opérationnel pour les services déconcentrés.

**Recommandation n° 3.** (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) : Revoir l'organisation du contrôle des groupes de sociétés ou des opérateurs comportant des succursales afin d'assurer un contrôle plus efficace de leur activité.

**Recommandation n° 4.** (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) : Définir des indicateurs d'activité et de résultat pertinents pour évaluer la performance de la direction et mettre en place les systèmes d'information permettant de garantir la qualité de ces données.

**Recommandation n° 5.** (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, secrétariat général des ministères économiques et financiers) : Recentrer les missions des agents de catégorie A sur les activités d'enquête et confier les tâches de gestion à des agents administratifs.

**Recommandation n° 6.** (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) : Augmenter le nombre de postes « à profil » et les recrutements sur fiche de poste en lien avec les besoins du service recruteur.

**Recommandation n° 7.** (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, secrétariat général des ministères économiques et financiers) : Moderniser le régime indemnitaire en adoptant un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) cohérent avec le fonctionnement de la DGCCRF.



## INTRODUCTION

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) est une administration du ministère de l'économie et des finances. Son rôle principal consiste à maintenir « l'ordre public économique ». Ses missions couvrent la protection économique des consommateurs, la surveillance de la loyauté des transactions commerciales et la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles. Elle joue également un rôle clé dans la sécurité des produits et des services.

Créée par décret en 1985, son champ d'action est large. Chargée de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de consommation, elle exerce une compétence de droit commun, en collaboration avec certaines administrations et autorités qui interviennent dans des secteurs spécifiques, telles que la commission de régulation de l'énergie (CRE) ou l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) dans le secteur de la banque et de l'assurance. Son champ d'action s'étend pour suivre l'évolution des pratiques commerciales, avec le développement du commerce en ligne et la sensibilité croissante aux enjeux environnementaux notamment.

La DGCCRF élabore des textes législatifs et réglementaires et veille à leur bonne application. Pour cela, elle dispose de pouvoirs de contrôle, d'enquête et de sanction. Les agents de la direction générale peuvent mener des enquêtes inopinées, accéder à des documents, saisir des marchandises ou utiliser des identités d'emprunt pour vérifier les pratiques sur internet. La DGCCRF peut également recourir à des sanctions administratives ou pénales, dont certaines peuvent être rendues publiques à des fins dissuasives.

En 2023, les dépenses de la direction se sont élevées à 242 M€ (hors charges de fonctionnement de l'administration déconcentrée et service commun des laboratoires), consacrées à plus de 90 % aux dépenses de personnel. La direction compte en effet près de 2 800 agents, dont les trois quarts exercent leurs missions d'enquête et de contrôle au sein des services déconcentrés de l'État. Elle constitue la plus petite direction à réseau des ministères économiques et financiers, dont elle ne représente que 2 % des effectifs, contre 4 % pour l'Insee, 13 % pour la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et 75 % pour la direction générale des finances publiques.

Le champ d'action de la DGCCRF s'élargit et ses modalités d'intervention évoluent pour tenir compte des nouvelles pratiques en matière de consommation (I). Si elle a adapté son organisation aux enjeux actuels, elle pâtit de rigidités qui entravent une action dont l'efficacité est difficile à mesurer (II). Pour faire face à la baisse relative de ses moyens sans nuire à la bonne réalisation de ses missions, le cadre de gestion qui détermine son activité doit évoluer, tant en termes d'organisation territoriale que de gestion des ressources humaines (III).

# **1 UNE ADMINISTRATION HISTORIQUEMENT ORIENTEE VERS LE CONTROLE, DONT LES METIERS EVOLUENT**

Administration chargée des contrôles en matière de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles, de sécurité et de protection économique du consommateur, la DGCCRF assure des missions généralistes qu'elle doit coordonner avec celles d'une vingtaine d'autorités sectorielles spécialisées. En matière de protection du consommateur, son action demeure centrée sur la lutte contre les pratiques commerciales déloyales, concept juridique dont la plasticité lui permet de s'adapter aux nouvelles pratiques. Son action est encadrée et guidée par des documents stratégiques, fréquemment actualisés mais encore insuffisamment alignés et ciblés.

## **1.1 Un champ d'action large, des métiers diversifiés**

### **1.1.1 Des missions stables en apparence, une activité en évolution**

Le décret 2001-1178 du 12 décembre 2001, qui modifie le décret originel<sup>4</sup> créant la DGCCRF dans son périmètre actuel, définit ses missions. Elle élabore des projets de textes législatifs et des textes réglementaires, en assure la mise en œuvre et en contrôle l'application, dans trois principaux secteurs relatifs à :

- 1) la concurrence et la lutte contre les pratiques restrictives de concurrence, pour lesquelles elle assure le contrôle des concentrations et participe au suivi des marchés publics et des délégations de service public ;
- 2) l'information des consommateurs et la protection de leurs intérêts économiques, y compris leur endettement. Elle organise la concertation entre les organisations représentatives des intérêts collectifs des consommateurs et usagers et les représentants des professionnels, des services publics et des pouvoirs publics pour tout ce qui a trait aux problèmes de la consommation ;
- 3) la sincérité et la loyauté des transactions commerciales, la qualité et la sécurité des produits et services offerts sur le marché, la certification de ces produits et services, les appellations d'origine, les fraudes et falsifications. Elle réalise des essais sur tout produit dans le cadre de l'exécution de ses missions.

Ce texte n'a fait l'objet que d'une modification depuis sa publication. En 2009<sup>5</sup>, une mission supplémentaire de mise en œuvre des contrôles de métrologie légale lui est assignée, en liaison avec l'actuelle direction générale des entreprises<sup>6</sup> (DGE).

---

<sup>4</sup> Décret 85-1152 du 5 novembre 1985.

<sup>5</sup> Décret n° 2009-36 du 12 janvier 2009 modifiant le décret n° 2001-1178 du 12 décembre 2001 relatif à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

<sup>6</sup> Dénommée direction générale de la compétitivité, de l'innovation et des services (DGCIS) entre 2009 et 2014.

La DGCCRF dispose donc en première analyse d'un périmètre de compétences particulièrement étendu, qui n'exclut *a priori* ni domaines d'activité ni type de produits. D'autres acteurs interviennent toutefois en complément de son action (cf. *infra*).

Chargée d'« élaborer des projets de textes législatifs et des textes réglementaires », la DGCCRF s'inscrit dans un cadre fortement marqué par l'influence du droit européen en matière de consommation. La promotion des intérêts des consommateurs constitue en effet un objectif de l'Union (article 169 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - TFUE) et les exigences de protection des consommateurs irriguent l'ensemble des politiques de l'UE (article 12 TFUE). C'est sur ces fondements qu'ont été adoptés des textes transversaux<sup>7</sup> ou sectoriels<sup>8</sup> relatifs aux droits des consommateurs, dans un sens qui vise de plus à plus à une harmonisation totale des législations des États membres.

Au-delà des textes dont elle est elle-même à l'initiative, son expertise est sollicitée dans un cadre interministériel, lors de l'élaboration des projets de textes visant à créer des dispositifs de soutien aux consommateurs. La portée de ses interventions semble toutefois limitée. Certains de ces dispositifs, tels que MaPrimeRenov' pour la rénovation énergétique des logements ou le dispositif 100 % santé, font, depuis leur déploiement, l'objet de fraudes massives. L'expertise de la DGCCRF pourrait davantage être mise à profit au stade de la conception des dispositifs de soutien aux particuliers ou aux entreprises pour limiter les dérives frauduleuses.

La DGCCRF fait en outre l'objet de sollicitations croissantes en raison de l'inflation de textes normatifs auxquels elle est soumise. Sur la période 2020-2023, ce sont en effet une cinquantaine d'ordonnances, de lois et de décrets relatifs à son champ d'activité qui sont entrés en vigueur chaque année, soit autant de dispositions nouvelles du code de commerce et du code de la consommation à intégrer aux pratiques de contrôle et d'enquête. Les fonctionnaires de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes sont également habilités à rechercher et à constater les infractions ou les manquements à diverses lois et dispositions d'autres codes, par exemple le code de l'environnement, le code monétaire et financier ou encore le code de commerce. En juin 2024, la DGCCRF est ainsi habilitée par 76 groupes de textes législatifs et codes différents, soit autant de domaines d'activités dans lesquels elle intervient – avec un spectre de compétences plus ou moins large suivant les secteurs.

En revanche, elle ne peut intervenir dans le règlement de litiges d'ordre contractuel lié à l'inexécution ou à la mauvaise exécution d'un contrat qui est par ailleurs conforme à la loi. Le consommateur doit s'adresser directement aux tribunaux civils ou saisir le médiateur de la consommation. Concernant les litiges contractuels entre professionnels, nés dans le cadre de leur activité, ce sont les tribunaux de commerce qui sont compétents ; si un règlement amiable du différend est envisageable, le médiateur des entreprises peut être saisi.

La DGCCRF n'est pas non plus compétente en matière de « concurrence déloyale », c'est-à-dire pour sanctionner des pratiques d'une entreprise traduisant un abus dans la liberté d'entreprendre et causant un préjudice à un autre professionnel (par exemple dénigrement, pratiques tendant à créer dans l'esprit de la clientèle une confusion entre entreprises, etc.). La victime doit s'adresser au juge judiciaire.

---

<sup>7</sup> Voir par exemple la directive 2011/83/UE relative aux droits des consommateurs ou encore la directive 85-374 du 25 juillet 1985 sur la responsabilité du fait des produits défectueux.

<sup>8</sup> Voir par exemple le règlement n°1169/2011 concernant l'information sur les denrées alimentaires, dit « INCO »

Enfin, les transferts de compétences – entrant et sortant – récemment opérés entre la DGCCRF et d'autres administrations contribuent à redéfinir leurs champs d'action respectifs. Ils participent à une spécialisation des agences concernées plutôt qu'à une réduction du périmètre de la DGCCRF, comme l'illustrent les mouvements récents (2023 et 2024) concernant la sécurité sanitaire des aliments et les cosmétiques.

### **Les transferts de la sécurité sanitaire des aliments et des cosmétiques**

1/ À la suite d'une mission inter-inspections, le gouvernement a décidé, mi-2022, de regrouper la police en charge de la sécurité sanitaire des aliments (SSA) sous le pilotage unique du ministère de l'agriculture. La réforme vise à rendre l'organisation de la police de la sécurité sanitaire des aliments « plus lisible et plus efficace », notamment pour gérer les crises sanitaires. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, la direction générale de l'alimentation (DGAL) est compétente sur l'ensemble de la réglementation et des contrôles relatifs à la SSA pour l'intégralité du champ de l'alimentation humaine et animale<sup>9</sup>. 150 ETP devaient être pourvus (masse salariale transférée du ministère de l'économie vers le ministère de l'agriculture, sans les agents) avec l'objectif d'une augmentation de 10 % des contrôles dès 2024. Le renforcement des contrôles sera aussi réalisé par la délégation de certaines inspections à des organismes publics ou privés, dans les établissements effectuant une remise directe au consommateur, c'est-à-dire la vente de produits alimentaires dans les secteurs de la distribution, des métiers de bouche et de la restauration commerciale. La direction générale de la santé reste compétente pour le contrôle des usages de l'eau et notamment des eaux conditionnées jusqu'à leur commercialisation. Les contrôles à l'importation réalisés jusqu'ici par la DGCCRF ont été transférés à la douane<sup>10</sup>.

La DGCCRF continue d'exercer ses missions en matière de loyauté, consistant à s'assurer que les produits proposés aux consommateurs respectent les promesses et les informations fournies par le fabricant ou le distributeur. Le contrôle de la loyauté des produits, qu'ils soient alimentaires ou industriels, recouvre différents aspects : véracité des informations figurant sur les étiquettes, qui ne doivent pas tromper le consommateur ; conformité aux normes, qu'elles soient sanitaires, environnementales ou de sécurité ; transparence et clarté des informations relatives à l'origine, à la composition et aux conditions de fabrication des produits ; respect des engagements pris dans le cadre de la publicité ou des actions marketing.

Les transferts des contrôles sont considérés comme réussis par les services en charge des politiques de concurrence et de consommation au sein des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS). Ils se disent néanmoins préoccupés par la proportion parfois importante des agents qui étaient spécialisés dans le domaine alimentaire (plus de 50 % des agents CCRF dans certains départements de la région Auvergne-Rhône-Alpes, par exemple) qui doivent réorienter pour partie leur expertise. La DGCCRF demeure compétente en matière de loyauté pour le secteur des produits alimentaires. Ainsi, le nombre d'établissements contrôlés en 2023 et 2024 au titre de l'origine des produits ou des signes d'identification de la qualité demeure comparable à son niveau de 2022, soit environ 10 000 par an. Le taux d'anomalie constatées est passé de 41 % en 2022 à 42 % en 2023 et 34 % en 2024.

2/ Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024, la DGCCRF est la seule autorité qui contrôle les produits et les établissements cosmétiques, mission qu'elle exerçait jusque-là conjointement avec l'agence

<sup>9</sup> Y compris des retraits et des rappels dans les points de vente à la suite d'alertes sanitaires.

<sup>10</sup> Les contrôles sanitaires des denrées alimentaires d'origine non animale, des produits biologiques, des normes de commercialisation des fruits et légumes, des matériaux au contact des denrées alimentaires

nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). La DGCCRF prend également en charge la gestion des déclarations des établissements et laboratoires de fabrication cosmétique.

L'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) devient compétente pour les missions de cosmétovigilance et d'évaluation des risques, anciennement dévolues à l'ANSM. Elle reste compétente pour la vérification de la conformité aux bonnes pratiques de laboratoire des études non-cliniques portant sur les produits cosmétiques et des produits de tatouage ainsi que des installations d'essais qui les réalisent, la délivrance de certificats de conformité aux bonnes pratiques de fabrication pour l'exportation des produits cosmétiques hors Union européenne et la délivrance des autorisations pour les essais cliniques portant sur les produits cosmétiques.

### 1.1.2 De nouvelles pratiques de consommation à prendre en compte

Les pratiques de consommation en France connaissent des évolutions nombreuses et rapides, influencées par les changements sociaux, économiques, technologiques et environnementaux.

La DGCCRF intègre dans la programmation annuelle de ses contrôles les transitions en cours :

- la transition numérique qui voit se développer des concurrences numériques, de nouveaux acteurs (*pure players*<sup>11</sup>, influenceurs, comparateurs en ligne par exemple), de nouvelles pratiques (commerce électronique, ventes *C to C*<sup>12</sup>, achats en mobilité, dématérialisation des abonnements, etc.) et de nouvelles modalités d'échanges (places de marché en ligne). En matière de numérique, l'action de la DGCCRF complète la supervision opérée directement par la Commission européenne depuis 2023 sur 23 acteurs majeurs, en application du règlement sur les marchés numériques (*Digital Markets Act*, ou DMA), qui encadre l'activité économique des principales plateformes du web, et le règlement sur les services numériques (*Digital Services Act*, ou DSA), qui permet de lutter contre les contenus illicites en ligne et la vente sur internet de produits contrefaits ou dangereux ;
- la transition écologique et environnementale, avec une modification des attentes des consommateurs en matière d'origine et de composition des produits, de leurs pratiques (produits bio et locaux, circuits courts<sup>13</sup>, recyclage et réduction des déchets, économie circulaire<sup>14</sup> et véganisme), accompagnés de la multiplication des allégations de la part des producteurs ;
- les transitions en matière de consommation : les stratégies adaptatives face à l'érosion de la confiance vis-à-vis des producteurs et face à l'inflation (développement des enseignes de discount et des comparateurs de prix en ligne) ; l'attente plus forte des consommateurs

---

<sup>11</sup> Un *pure player* est une entreprise qui exerce son activité commerciale uniquement en ligne, sur Internet.

<sup>12</sup> *Consumer to consumer*, c'est-à-dire activités commerciales réalisées entre consommateurs.

<sup>13</sup> Mode de commercialisation visant à limiter le nombre d'intermédiaires dans la vente, sans nécessairement impliquer une proximité physique.

<sup>14</sup> Production de biens et de services de manière durable en limitant la consommation et le gaspillage des ressources et la production des déchets.

de produits personnalisés et d'expériences sur-mesure ; la demande d'accès à une information plus claire et précise : origine des produits, étiquettes permettant de comparer les produits entre eux (nutriscore, écoscore), mentions telles que « fait maison ». La crise agricole de 2024 a conduit à renforcer la vigilance relative à la mention « fabriqué en France » (ou lutte contre la pratique de « francisation » des produits, c'est-à-dire l'indication frauduleuse d'une origine française pour des produits tels que les fruits, légumes, huiles etc. en réalité importés d'autres pays).

Le nombre de contrôles programmés pour ces trois axes a doublé au cours de la période récente du fait à la prise en compte nouvelle des enjeux liés à la transition écologique, encore inexistante en 2017. Même si la portée de cet indicateur est à relativiser, il n'en est pas moins révélateur de la place prise par ces thématiques en matière de protection des consommateurs et d'accompagnement des entreprises.

**Tableau n° 1 : contrôles du programme national d'enquête dans les secteurs économiques en forte mutation en 2017 et 2023**

<i>Secteurs en mutation (terminologie CCRF)</i>	2017		2023	
	nombre	%	nombre	%
<i>Transition écologique</i>	0	0	30	21
<i>Transition numérique</i>	19	10	17	12
<i>Transition en matière de consommation et régulation des marchés*</i>	26	14	28	19
<i>Autres secteurs (thèmes de contrôle récurrents)</i>	139	76	68	48
<b><i>Total</i></b>	<b>184</b>	<b>100</b>	<b>143</b>	<b>100</b>

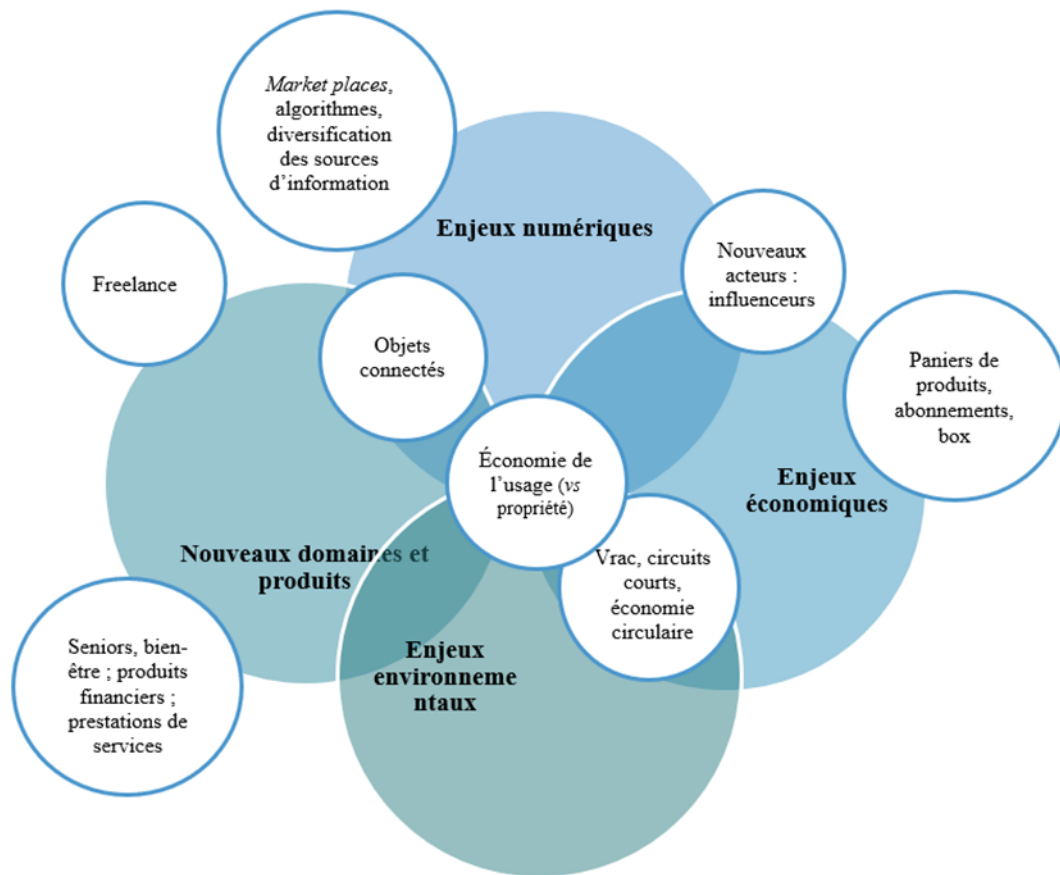
Source : Cour des comptes, d'après le programme national d'enquêtes annuel de la DGCCRF

\* dont pratiques restrictives de concurrence telles que les pratiques commerciales de la grande distribution à dominante alimentaire ou les délais de paiement interprofessionnels,

La DGCCRF adapte sa programmation aux enjeux annuels, principalement dans ces secteurs en constante mutation. Dans le domaine du numérique par exemple, en 2017, les contrôles du secteur portent notamment sur la vente à distance et les places de marchés, les sites comparateurs, les jeux et applications en ligne gratuits, l'accès payant en ligne à des documents administratifs gratuits, la publicité cachée dans les réseaux sociaux et blogs, les pratiques des bloqueurs de publicité, les plateformes de téléconsultation médicale et de prise de rendez-vous, etc. En 2023, le contrôle des plateformes en ligne se poursuit, alors que sont traités de nouveaux sujets : sites de vente en *dropshipping*, lutte contre les faux avis sur Internet, contrôle de l'utilisation du terme « reconditionné », publicité portant sur des contrats financiers risqués.

La prise en compte des nouveaux usages se poursuit en 2024. Ainsi, le projet annuel de performance (PAP) pour 2024 indique que quatre orientations marquent l'action de la direction sur les problématiques de relations commerciales : la protection du consommateur et du tissu économique, le renforcement de la régulation de la consommation en ligne, l'accompagnement de la transition écologique dans le champ de la consommation, les JOP de Paris 2024.

**Schéma n° 1 : identification de nouvelles pratiques commerciales et de consommation**



Source : Cour des comptes

### 1.1.3 Des pouvoirs de contrôle et de sanction renforcés et adaptés aux évolutions des pratiques commerciales

Les contrôles et enquêtes de la DGCCRF sont conduits à l'initiative de l'administration ou suite à des plaintes de consommateurs ou de concurrents, de manière inopinée ou planifiée. La DGCCRF dispose de nombreux moyens de contrôle. Ses agents peuvent notamment :

- accéder aux locaux utilisés par les professionnels afin d'y recueillir des documents et renseignements et d'y effectuer des constatations ;
- se faire communiquer des documents (contrats, factures) et recueillir des renseignements ;
- prendre un échantillon ou prélever un produit aux fins d'analyse pour démontrer le manquement ou l'infraction ;
- consigner provisoirement des marchandises lorsqu'ils ont un doute sur leur conformité pour empêcher leur commercialisation, dans l'attente de résultats de contrôles ;
- saisir des marchandises non conformes ;
- utiliser une identité d'emprunt pour pouvoir vérifier la conformité des procédures de vente sur les sites internet ;

- différer la révélation de leur qualité d'enquêteur de la CCRF et commencer leurs investigations incognito ;
- se faire accompagner lors de leurs contrôles par une personne qualifiée dans un domaine utile au contrôle.

La DGCCRF peut demander au juge des libertés et de la détention l'autorisation d'utiliser des pouvoirs de perquisition, appelés « opérations de visite et saisie », lorsque les pouvoirs simples ne permettent pas de recueillir les preuves d'un manquement ou d'une infraction.

Les agents habilités peuvent accéder à tout document nécessaire à l'accomplissement de leur mission<sup>15</sup>. Depuis août 2022, ils peuvent s'échanger, ainsi qu'avec les agents habilités d'autres entités de contrôle et avec les officiers et agents de police judiciaire, spontanément, les informations et documents recueillis dans l'exercice de leurs missions, sans que les dispositions relatives au secret de l'enquête ou celles relatives au secret professionnel y fassent obstacle<sup>16</sup>.

La DGCCRF a le pouvoir d'infliger des sanctions, dont les modalités se sont progressivement élargies et renforcées (Cf. annexe n°3). En effet, particulièrement depuis 2014, la DGCCRF dispose de pouvoirs de sanctions renforcés. La loi du 17 mars 2014 relative à la consommation<sup>17</sup> et différents textes successifs ont amorcé un mouvement de déjudiciarisation des sanctions en matière de droit de la consommation, qui visaient à en renforcer l'effectivité en limitant la saisine du juge pénal aux cas de fraude les plus graves.

Chaque obligation ou interdiction prévoit la sanction applicable en cas de non-respect : par exemple le montant maximal de l'amende encourue. Ce plafond n'est pas systématiquement appliqué et l'administration décide, en fonction des circonstances de chaque affaire, de prononcer ou non une sanction, et dans l'affirmative, une sanction proportionnée à la gravité des faits. Selon la gravité des infractions constatées, elle peut décider de :

- suites pédagogiques ;
- suites correctives, pour obtenir du professionnel une mise en conformité rapide. Les mesures de police administrative (amendes, injonctions) visent à assurer une mise en conformité des entreprises ou à réprimer des manquements légers à la réglementation ou transmettre les dossiers au procureur pour des poursuites pénales (assignations). En plus des sanctions punitives, la DGCCRF peut ordonner des mesures correctives qui obligent les entreprises à modifier leurs pratiques pour se conformer aux règles en vigueur : rappels de produits (et l'entreprise informe les consommateurs des risques liés à l'utilisation du produit) ou publication aux frais de l'entreprise d'une décision de sanction dans la presse, sur son site web ou dans les magasins, pour informer les consommateurs des manquements relevés ;
- sanctions, en cas de comportement grave du professionnel. Les sanctions administratives peuvent aller de la mise en demeure (l'entreprise doit se mettre en conformité dans un délai donné) aux amendes administratives (les montants peuvent être élevés, notamment en cas

---

<sup>15</sup> Auprès des administrations publiques, des établissements et organismes placés sous le contrôle de l'État et des collectivités territoriales, dans les entreprises et services concédés par l'État conformément à l'article L.512-14 du code de la consommation.

<sup>16</sup> Article L.512-20 du code de la consommation.

<sup>17</sup> Loi n°2014-344 relative à la consommation, dite loi Hamon.



de pratiques anticoncurrentielles) et au retrait ou suspension de produits jusqu'à la fermeture temporaire ou définitive de l'établissement. Elles ont été largement renforcées depuis 2014 au bénéfice de la DGCCRF<sup>18</sup> : sanction directe et immédiate sans passer par les tribunaux, injonction de cessation, montants plus élevés, publicité des sanctions. La DGCCRF peut aussi saisir le tribunal pour obtenir des sanctions plus lourdes, comme des condamnations pénales pour escroquerie, tromperie ou pratiques commerciales trompeuses. Les sanctions prennent alors la forme d'amendes pénales, peines d'emprisonnement, confiscation des biens ou interdiction d'exercer.

Des évolutions sont encore attendues par la DGCCRF pour améliorer ses modalités d'intervention, notamment le déplafonnement des transactions, aujourd'hui limitées à 150 k€.

Alors que le volume de contrôles et d'enquêtes semble diminuer au regard des statistiques disponibles, les montants des transactions et amendes augmentent sur la période récente.

**Tableau n° 2 : évolution des sanctions infligées par la DGCCRF**

	2019	2020	2021	2022	2023	S1 2024
<i>Nombre d'amendes administratives (année de notification) et montants connus</i>	2 660 (39 M€)	1 385 (32,2 M€)	1 315 (38,5 M€)	1 534 (45,6 M€)	1 968 (49,3 M€)	1 173
<i>Nombre de transactions pénales (année de proposition au parquet) et montants connus</i>	N/C	1 787 (N/C)	1 814 (N/C)	1 922 (8,4 M€)	1 889 (8,8 M€)	1 112

Source : Cour des comptes d'après données DGCCRF disponibles dans les rapports d'activité. Données 2024 partielles.

Depuis 2021, un meilleur ciblage vers des contrôles et enquêtes susceptibles de produire des suites, accompagné d'une remontée plus systématique des informations relatives aux montants des sanctions, se traduit par des volumes de sanctions et des montants qui progressent régulièrement.

## 1.2 Une articulation peu lisible avec les autorités sectorielles

La DGCCRF exerce des missions transversales qu'elle partage, dans certains domaines, avec des autorités sectorielles. Malgré son positionnement central, il est difficile de percevoir les effets de la coordination avec ce réseau d'acteurs.

<sup>18</sup> [Injonctions et sanctions | economie.gouv.fr](https://www.economie.gouv.fr/injonctions-et-sanctions)

La DGCCRF se situe en effet au carrefour de missions de régulation et de contrôle exercées, de manière variée, par :

- des services de l'État : la direction générale de l'alimentation (DGAL), la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE, ex-DGPAAT<sup>19</sup>), la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), la direction générale de la police nationale (DGPN), l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCUFF), la direction générale de la prévention des risques (DGPR), la direction générale du travail (DGT), la direction générale de la santé (DGS), la direction des sports (DS) et Tracfin<sup>20</sup> ;
- des autorités administratives et publiques indépendantes : l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), l'autorité de la concurrence (ADLC), l'autorité nationale des jeux (ANJ), l'autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), la commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) ;
- des établissements publics : l'agence nationale des fréquences (ANFR), l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), l'institut national des appellations d'origine (INAO) ;
- d'autres organismes comme le centre européen des consommateurs (CEC).

Cette proximité nécessite en effet une coordination, des échanges d'informations, voire une répartition des activités programmées. Pour coordonner leurs actions, la DGCCRF a formalisé 18 protocoles, principalement bilatéraux.

Ainsi, le protocole entre l'ACPR et la DGCCRF indique<sup>21</sup> que « les autorités ont [...] certaines compétences communes pour le contrôle du respect de dispositions relatives à la protection du consommateur des secteurs de la banque et de l'assurance ». Par exemple, dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT), la DGCCRF est désignée<sup>22</sup> comme l'autorité de contrôle des professionnels de l'entremise immobilière, des domiciliataires d'entreprises et des personnes se livrant au commerce de biens acceptant des paiements en espèces ou au moyen de monnaie électronique d'un montant supérieur à 10 000 €.

Comme indiqué dans plusieurs protocoles, cette coordination est indispensable à « l'efficacité des autorités de contrôle » (cf. protocole avec l'ACPR, l'ADLC ou l'ANJ) et à la crédibilité des pouvoirs publics qui doivent « appliquer la réglementation de façon harmonisée » (cf. ACPR, ANJ, direction des sports).

#### **Autorité de la concurrence et DGCCRF**

Depuis la réforme de 2008 (loi du 4 Août 2008 dite loi LME), la DGCCRF et l'autorité de la concurrence (ADLC) agissent sur le champ de la concurrence :

- l'Autorité de la concurrence centralise les principales missions de régulation de la concurrence (lutte contre les pratiques anticoncurrentielles, activité consultative,

<sup>19</sup> Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires jusque 2015.

<sup>20</sup> Service de renseignement financier placé sous l'autorité du ministère de l'économie et des finances.

<sup>21</sup> Point 3 du préambule

<sup>22</sup> Ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 2016 et décret du 18 avril 2018, codifiés aux articles L.561-2 alinéa 11 et D.561-10-1 du code monétaire et financier)

contrôle des opérations de concentration) et dispose de ses propres pouvoirs d'enquête. Elle travaille en étroite collaboration avec la DGCCRF, qui lui fait notamment remonter les indices et pratiques qu'elle détecte grâce à son implantation locale en métropole et en outre-mer. L'Autorité peut solliciter l'aide des services régionaux de la DGCCRF pour mener les opérations de visite et saisie (visites inopinées dans les locaux des entreprises) ;

- la DGCCRF est compétente en matière de pratiques commerciales déloyales ou restrictives de concurrence. Elle surveille également le jeu de la concurrence dans tous les domaines de la commande publique : marchés publics, délégations de service public, contrats de partenariat. Enfin, la DGCCRF dispose d'un pouvoir d'injonction et de transaction pour régler les pratiques anticoncurrentielles de portée locale (article L. 464-9 du code de commerce). En cas de refus de transiger de la part des entreprises concernées, la DGCCRF transmet le dossier à l'autorité qui apprécie alors si les faits justifient une sanction dans le cadre d'une procédure contentieuse.

La DGCCRF a transmis 109 dossiers d'enquête à l'autorité de la concurrence en 2021. En 2023, cinq des 11 décisions de sanctions de l'ADLC sont issues d'affaires émanant de la DGCCRF. Cela a été le cas de 56 % des décisions de l'autorité depuis 2016.

On peut distinguer trois types d'accord :

- les protocoles qui visent à articuler les activités des autorités de contrôle avec celles de la DGCCRF du fait de compétences et de champs communs : ADLC, ANJ, ANSM, DGDDI, DGEC, direction des sports, par exemple ;
- les protocoles de « prestations de service » de la DGCCRF pour d'autres autorités de contrôle, compte tenu de son implantation locale : ANFR, ARCOM, CNIL ;
- les protocoles d'échanges de données, d'informations et de renseignements : DGPN, Tracfin.

L'effectivité de ces nombreux accords de partenariat n'est pas établie. Leur pilotage ne fait pas l'objet d'un suivi systématique et régulier. Seule la lettre d'objectifs 2020 de la directrice générale de la DGCCRF fixe comme prioritaire le « renforcement des synergies avec d'autres directions », sans que cet objectif soit renouvelé les années suivantes. De plus, sur les 18 protocoles de coopération existants, sept sont caducs et trois ne précisent pas d'échéance (cf. annexe n°2).

À l'instar de la DGAL, désignée « organisme unique<sup>23</sup> » pour assurer la coordination de la préparation du plan national de contrôles officiels pluriannuels (PNCOPA) et du rapport annuel des dix autorités compétentes concernées par la législation alimentaire et alimentaire pour animaux, la santé et le bien-être des animaux, la santé des végétaux et les produits phytopharmaceutiques, la DGCCRF pourrait assurer un rôle central de coordination des contrôles et enquêtes dans les autres domaines que ceux de la DGAL. Les protocoles de partenariat de la DGCCRF doivent être actualisés et complétés, sur la base d'une identification exhaustive et précise des différents acteurs publics et de leurs missions, afin de faciliter les

---

<sup>23</sup> Au sens de l'article 109 du règlement UE 2017/625

échanges d'information et de mieux piloter les actions de lutte contre la fraude dans les secteurs à plus fort impact.

**Recommandation n° 1.** (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) : Actualiser les protocoles de partenariat entre la DGCCRF et les autorités indépendantes et les administrations et veiller au pilotage effectif de leur mise en œuvre.

### **1.3 Une programmation sous contrainte dont la dimension stratégique se heurte aux demandes d'interventions conjoncturelles**

La DGCCRF est dotée d'un cadre pluriannuel global de priorités stratégiques, affecté chaque année par de nouvelles priorités gouvernementales, ce qui se traduit par une programmation foisonnante, descendante et mal appropriée dans les directions départementales.

#### **1.3.1 Une stratégie aux priorités nombreuses et peu hiérarchisées**

La DGCCRF ne dispose plus de contrat d'objectifs et de performance pluriannuel ; le dernier connu courrait jusqu'en 2009. Il n'existe plus non plus d'instruction ministérielle qui précise ses missions.

Ses priorités stratégiques sont identifiées dans un plan stratégique pluriannuel qu'elle établit, auquel s'ajoute une lettre d'objectifs annuelle signée par le ministre en charge de l'économie et des finances<sup>24</sup>. La cohérence entre ces deux documents n'apparaît pas systématique, les lettres d'objectifs étant régulièrement nourries par des contingences politiques qui contredisent la nécessité de faire des choix et donc de concentrer l'activité sur certains sujets stratégiques, ce qui implique nécessairement de renoncer à d'autres.

Le plan stratégique en vigueur couvre la période 2020-2025. Il a été établi, à la demande du ministre<sup>25</sup>, qui veille à sa réalisation au travers des lettres d'objectifs annuelles, à l'issue d'un travail de consultation interne à la direction. Il comprend quatre axes :

- 1) renforcer le cœur de métier, l'enquête ;
- 2) se concentrer sur les enjeux les plus significatifs et investir les nouveaux modèles économiques et les risques émergents ;
- 3) rénover la relation avec les consommateurs et les entreprises ;
- 4) maximiser l'impact des actions grâce à des outils et une organisation renouvelée.

---

<sup>24</sup> La direction générale de la CCRF a été assurée successivement par Virginie Beaumeunier (2018-2022) puis Sarah Lacoche (depuis 2023).

<sup>25</sup> Lettre d'objectif du 16 avril 2019.

Une lettre d'objectifs a été formalisée et signée pour chaque année de la période sous revue, malgré un décalage notable ces deux dernières années. Celle de 2023 n'a été produite qu'en novembre, celle de 2024 en juin, soit à la période d'élaboration du programme d'enquêtes de l'année n+1, décalant de fait la possibilité de mettre en œuvre les objectifs de l'année n.

Les lettres d'objectifs listent des « objectifs prioritaires », qui portent notamment sur la mise en œuvre du plan stratégique, la mise en œuvre du programme national d'enquêtes (PNE) et le management, avec un objectif récurrent de 2020 à 2022 relatif au développement des mutualisations (cf. organisation départementale).

Les axes du plan stratégique 2020-2025 sont inégalement déclinés dans les lettres d'objectifs, lesquelles listent les thèmes à enjeu, récurrents (numérique, transition écologique) ou ponctuels (par exemple la lutte contre la pandémie en 2021 et l'attention au secteur agricole en 2023).

Alors que le plan stratégique 2020-2025 cherche à recentrer l'activité sur le métier de l'enquête et cibler davantage les contrôles sur les secteurs prioritaires ou les acteurs à risque, les lettres d'objectifs, alimentées par des préoccupations conjoncturelles, reflètent au contraire une accumulation d'objectifs variés. Année après année, les objectifs sont plus larges et en contradiction même avec le plan stratégique. Le deuxième axe, « Se concentrer sur les enjeux les plus significatifs et investir les nouveaux modèles économiques et les risques émergents », atteint, en 2024, un niveau d'exhaustivité inégalé : il est non seulement attendu de la DGCCRF de « garantir le fonctionnement loyal de l'économie, la protection des consommateurs et la préservation de leur pouvoir d'achat » par la réalisation de contrôles et d'enquêtes mais également de produire d'autres « outils », au-delà des missions fondamentales de la direction :

- des travaux d'analyse économique, par exemple « développer les travaux d'analyse de formation et d'évolution des prix », « établir un bilan des négociations 2024 et une analyse de leur effet sur le pouvoir d'achat des français par l'examen des données en sortie de caisse des grandes enseignes » ;
- des dispositifs, par exemple « structurer un dispositif volontaire visant à faciliter l'accès à une alimentation saine à prix abordable dans la grande distribution », « assurer la pérennisation de la task-force nationale de lutte contre les arnaques afin qu'elle soit le lieu privilégié et pérenne de la coordination des échanges de renseignements », « veiller à la bonne mise en œuvre de la stratégie de l'État en matière de transition écologique dans les politiques publiques que [porte la DGCCRF] », « développer le travail inter-administrations au niveau national en matière de rénovation énergétique et mettre en place un réseau « travaux à domicile », « renforcer l'implication amont de la DGCCRF dans les travaux de la planification écologique », etc.

Au contraire, le premier axe du plan stratégique, « renforcer le cœur de métier, l'enquête » et le troisième, relatif à « la relation avec les consommateurs et les entreprises » ne trouvent pas ou peu de déclinaison ou précision dans les lettres d'objectifs.

Enfin, des priorités ne sont pas reconduites explicitement, comme « l'attention à porter aux publics fragiles », alors que leur prise en compte dans l'activité ne saurait pas être effective en une seule année.

L'absence d'articulation entre le plan stratégique et les lettres d'objectifs nuit à la transformation de la DGCCRF et freine son adaptation aux nouveaux enjeux en maintenant l'illusion d'une capacité constante à intervenir sur des sujets multiples et de réaliser des contrôles au gré des préoccupations conjoncturelles, malgré une volonté affichée de se

concentrer sur l'activité d'enquête. De fait, la DGCCRF a insuffisamment exploré les possibilités offertes par les *crowdsourcing*, susceptible de faire participer les consommateurs eux-mêmes à la fourniture des données de contrôle, ou par la standardisation des biens, des services ou des process, qui responsabilise davantage les entreprises mais implique un contrôle accru de la DGCCRF sur les organismes certificateurs (contrôle de deuxième niveau).

### **1.3.2 Un programme national d'enquêtes qui devrait mieux distinguer les activités récurrentes des activités nouvelles**

Le programme national d'enquêtes (PNE), outil structurant et opérationnel de la DGCCRF, vise à garantir un niveau national d'activité sur des thèmes ou objets nouveaux ou ponctuels qui constituent des priorités gouvernementales (francisation, rénovation énergétique, etc.) ou relèvent d'un intérêt européen, mais également sur des sujets récurrents (affichage des honoraires, syndics de copropriété, etc.). La structuration du PNE évolue chaque année, nécessitant une réappropriation complète par les inspecteurs. Elle ne permet pas non plus de distinguer les enquêtes des contrôles, ni parmi les contrôles ceux portant sur des réglementations nouvelles, plus exigeantes pour les inspecteurs et les acteurs économiques, que les réglementations connues.

Contrairement à ce que son nom suppose, le PNE contient principalement des sujets de contrôle. Les contrôles de conformité sont en effet plus aisément inscrits au PNE que les enquêtes, car ils ont un périmètre clairement identifiable et mesurable, alors que les enquêtes plus complexes n'ont pas toujours une échéance identifiable a priori et peuvent ne pas être territorialisées (fonctionnement en réseau).

#### **Contrôles et enquêtes, deux activités distinctes**

La procédure PR/DG/EN/001 du 4 mai 2021 définit :

- le contrôle comme un « examen et vérification des pratiques d'un professionnel dans le but de s'assurer de leur régularité au regard des codes de la consommation et de commerce ainsi qu'aux textes spécifiques à son secteur. Le périmètre du contrôle est limité par les habilitations des agents CCRF » ;
- l'enquête comme « la recherche méthodique, l'analyse, le recoupement des éléments de preuves susceptibles de qualifier matériellement une fraude. La recherche de preuves est organisée, suivie et coordonnée (si plusieurs services sont concernés) ».

Aussi, l'évolution des fraudes, moins attachées à un territoire et davantage organisées en réseaux, parfois au-delà des frontières françaises et européennes, a progressivement conduit la DGCCRF à mener des enquêtes plus complexes que les contrôles de régularité. Dans les faits, l'étanchéité entre les deux notions n'est pas si marquée. Les actes d'investigation des enquêteurs relèvent d'une même typologie et le contrôle de la conformité à la réglementation peut constituer le point de départ d'une enquête. Les documents de programmation comme dans les rapports d'activité ne distinguent pas les deux notions.

Des contrôles « simples » peuvent toutefois être demandés aux agents de la DGCCRF pour s'assurer de la conformité d'un produit ou d'un service à la réglementation en matière d'affichage des prix ou d'information sur les étiquetages. L'absence de distinction entre les deux notions dans les outils de pilotage peut cependant conduire, sur le terrain, à une priorisation des tâches vers ce

type de contrôle plutôt que vers des enquêtes plus longues et plus complexes mais à la moindre visibilité dans les outils de reporting.

L'exercice de programmation est annuel et dure neuf mois (avril – décembre). Partant du constat que des contrôles et enquêtes nécessitent de s'inscrire dans la durée, pour la première fois en 2024, le projet de PNE 2025 réinscrit environ 1/3 du programme de contrôle et d'enquêtes en cours en 2024.

La programmation est largement descendante, pilotée par un bureau dédié de l'administration centrale. Cette dernière détermine des orientations nationales puis des propositions d'enquêtes en fonction des risques à couvrir dans le champ d'action de la DGCCRF et de l'impact escompté de ses enquêtes à partir :

- des orientations stratégiques de la direction ainsi que des priorités gouvernementales ;
- de son analyse des risques et des enjeux, qui intègre les évolutions législatives et réglementaires, l'exploitation des enquêtes antérieures, l'analyse des évolutions des marchés, les problématiques émergentes, les préoccupations exprimées par les consommateurs et les signalements transmis par les professionnels, la grille des enjeux régionaux ;
- d'un exercice de consultation institutionnelle des préfets, des partenaires et des services et d'une phase d'échanges directs entre les différents acteurs intéressés par les enquêtes sur des thématiques à enjeu (forum des enquêtes).

Des tâches nationales<sup>26</sup> (TN) sont élaborées, pour lesquelles des fiches TN (FTN) réunissent en un document structuré l'état de l'art du sujet (réglementation, etc.). Ainsi, un vademecum est adossé au PNE, qui nécessite toutefois une actualisation systématique par les bureaux d'administration centrale en charge d'un secteur d'activité (produits industriels, produits d'origine végétale et boissons alcoolisées etc.). La phase de conception des contrôles et enquêtes programmés a été améliorée par l'introduction d'une méthode commune d'élaboration des fiches entre les bureaux sectoriels, lesquels proposent notamment un calibrage des contrôles en fonction du risque évalué et de l'impact escompté (par exemple : taux de professionnels contrôlés au sein d'un secteur d'activité, ciblage précis d'opérateurs identifiés en raison de leur poids dans l'économie ou du nombre élevé de signalements les visant, échantillonnage, demande de couverture de tout le territoire...).

La programmation effective des enquêtes, qui suit l'élaboration du PNE, s'effectue de manière itérative avec les services déconcentrés, pour partie par appel à candidatures et pour partie selon un mode plus directif. Les services se déterminent en fonction d'une analyse des risques effectuée à l'échelle régionale. La communication par l'administration centrale d'enquêtes nationales cadrées précisément (orientations, calibrages régionaux et ciblage des opérateurs) doit permettre aux services territoriaux de planifier leur plan de charge annuel et d'organiser la déclinaison du PNE au niveau régional : définition des orientations régionales et des tâches régionales, pour des secteurs ou des points de réglementation correspondant aux orientations stratégiques. Le dispositif national (70 % des tâches effectivement réalisées) est donc complété de propositions d'orientations et d'enquêtes régionales, qui s'ajoutent aux TN.

---

<sup>26</sup> La tâche nationale est une instruction détaillée à destination des enquêteurs, qui décline le PNE. Elle est dite « globale » quand elle est réalisée par toutes les régions, « spécifique » quand elle est réalisée dans certaines régions, « ouverte à candidature » des régions, « mixte » quand des régions sont désignées et que d'autres peuvent volontairement se positionner.

En pratique, la possibilité de déroger au PNE pour tenir compte d'enjeux locaux paraît insuffisante et peu attractive pour les services déconcentrés.

Malgré ces efforts d'amélioration, les audits internes de la DGCCRF mettent en évidence des difficultés d'appropriation du PNE. Par exemple, l'audit interne 2020 en Pays de la Loire relève que si « la déclinaison locale du PNE répond globalement aux exigences fixées », « la grille des enjeux régionaux élaborée au niveau national [...] n'est pas lisible localement et n'est pas utilisée ni validée<sup>27</sup> ». Le rapport d'audit interne 2022 de la DDPP Haute-Savoie concernant la mise en œuvre du processus PNE indique que « la grille des enjeux régionaux [est] inconnue des agents » et note « l'absence de grille des enjeux départementaux pour participer de façon éclairée au processus de candidature ». Ces constats sont confortés par les échanges de la Cour avec des inspecteurs, qui regrettent ne disposer que d'une quinzaine de jours pour s'impliquer dans la programmation.

Au-delà, le ciblage de la programmation et l'ajustement du programme aux moyens est une problématique récurrente. Aussi, les services déconcentrés souhaitent partager avec les services centraux, à l'occasion d'un retour d'expérience du PNE par tâche nationale, le besoin de prendre en compte l'activité mutualisée pour d'autres départements, l'implication dans la commande publique dont l'activité ne se mesure pas en visites mais en jours non calibrés dans le PNE, ou encore le degré de complexité des enquêtes. Une estimation plus fine du nombre d'ETP réellement disponibles pour la réalisation du PNE est également nécessaire.

**Recommandation n° 2.** (Secrétariat général des ministères économiques et financiers, Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) : Articuler la lettre annuelle d'objectifs avec le plan stratégique et structurer le programme national d'enquêtes dans un format stable et opérationnel pour les services déconcentrés.

---

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Bien que les missions de la DGCCRF n'aient pas formellement changé depuis plus de vingt ans, elles ont été façonnées par l'évolution des cadres législatifs et des pratiques commerciales, dans un contexte de mondialisation et de transformation numérique, qui conduisent à une atomisation et une internationalisation des acteurs.*

*Son champ d'action, croissant, reste faiblement articulé avec les autorités et administrations de contrôle sectorielles. Le positionnement généraliste de la DGCCRF conduit le législateur et le gouvernement à lui confier les missions de proximité et les missions d'urgence, laissant aux autorités de contrôle sectorielles les enquêtes les plus complexes. En revanche, son expertise est faiblement mobilisée à titre préventif.*

*Les pouvoirs de sanction de la DGCCRF ont été étoffés depuis dix ans, ce qui lui permet d'agir plus rapidement et de prononcer des sanctions plus lourdes. Ce renforcement répond à l'évolution des pratiques commerciales en ligne, aux nouvelles formes de fraudes, ainsi qu'à la*

---

<sup>27</sup> Cf. Rapport d'audit interne 2020 en Pays de la Loire.



*nécessité de protéger de manière plus proactive les consommateurs et de garantir une concurrence loyale.*

*Enfin, le cadrage stratégique pluriannuel et annuel ne permet pas d'identifier les priorités parmi les nombreux objectifs assignés à la DGCCRF. Prise entre, d'une part, la nécessité d'ajuster son activité à un contexte commercial et technologique évolutif dans un cadre juridique de plus en plus influencé par le droit de l'Union européenne et, d'autre part, une injonction à demeurer présente sur une multiplicité de sujets insuffisamment hiérarchisés sur lesquels sa valeur ajoutée n'est pas établie, la DGCCRF pâtit d'une réflexion prospective trop limitée sur son rôle et son positionnement en matière de protection du consommateur.*

---

## **2 UNE ACTION DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS A DEUX VITESSES, UNE INCAPACITE A MESURER SON IMPACT**

Les modalités d'intervention de la DGCCRF sont de deux ordres : d'une part des contrôles portant sur la conformité aux règles de concurrence et de protection des consommateurs, d'autre part des enquêtes plus élaborées et approfondies destinées à lutter contre les fraudes portant atteinte au bon fonctionnement des marchés ou aux intérêts, à la santé ou à la sécurité des consommateurs. L'essentiel de cette activité est assuré par les services déconcentrés, principalement à l'échelon départemental.

En amont de ces contrôles et enquêtes, la DGCCRF contribue à la définition du cadre juridique de la concurrence et de la consommation. Selon les termes du décret, elle est aussi chargée d'organiser la concertation avec les représentants des consommateurs et les professionnels, ce que la DGCCRF traduit par des actions d'information et de communication. Ces activités sont principalement exercées par l'administration centrale.

Malgré des évolutions bienvenues qui lui ont permis d'ajuster son organisation, ces interactions avec les autres acteurs de la politique de la consommation demeurent limitées. Plus problématique, les insuffisances du système d'information nuisent à la mesure de son activité et à l'appréciation de son efficacité.

### **2.1 Une organisation qui s'adapte aux nouveaux enjeux en matière de consommation et de lutte contre la fraude**

Pour s'adapter aux nouveaux enjeux, la DGCCRF s'est dotée d'un service à compétence nationale en charge d'enquêtes, d'une cellule de renseignement et de réseaux d'experts sectoriels. Elle peine néanmoins à trouver la souplesse nécessaire à la gestion des ressources humaines.

#### **2.1.1 Le service national des enquêtes traite des affaires les plus complexes en augmentation**

Le service national des enquêtes (SNE), créé en 2009<sup>28</sup>, est un service à compétence nationale rattaché directement à la direction générale. Relativement autonome du reste de l'administration centrale, il est avant tout un service opérationnel technique et à haute valeur ajoutée, au risque toutefois de constituer une administration à deux vitesses.

---

<sup>28</sup> Décret n° 2009-1630 du 23 décembre 2009 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service national des enquêtes »

Composée de 85 agents répartis sur huit sites<sup>29</sup>, il présente une organisation originale. En effet, les antennes locales sont des unités délocalisées, hébergées dans les services déconcentrés mais sans lien hiérarchique avec eux. Chacune d'elle est compétente pour l'ensemble du territoire national. En d'autres termes, ces implantations locales ne sont pas justifiées par une nécessité « métier » de répartition géographique, mais plutôt comme un facteur d'attractivité, permettant aux agents de résider hors de l'Ile-de-France. Les chefs de service du SNE ont à la fois une autorité hiérarchique sur leurs collaborateurs directs et une autorité fonctionnelle sur les enquêteurs qui leurs sont affectés dans le cadre d'une enquête spécifique. Ce fonctionnement nécessite un management adapté, une forte cohésion d'équipe, un recours efficace et partagé aux méthodes et aux outils de travail à distance et de gestion des connaissances.

Le service a pour objet principal la réalisation d'enquêtes portant sur des sujets nouveaux : nouvelles compétences, schémas de fraude innovants, situations nécessitant une mobilisation rapide, enquêtes de filière. Il coordonne ainsi les enquêtes sur le marketing digital, le marketing d'influence, les GAFAM, les places de marché numériques, sans pour autant délaisser des sujets plus traditionnels mais sujets à des fraudes plus complexes, comme les produits alimentaires ou industriels. En 2024, plus de 20 % des dossiers ouverts concernent le numérique ou l'influence commerciale et près de 15 % le secteur financier (dont la lutte contre le blanchiment). Les fraudes alimentaires demeurent également un secteur fortement générateur de fraude avec près de 20 % des dossiers en cours. Le SNE intervient sur des sujets politiques ou signalés, mais il peut également faire l'objet d'une saisine par les procureurs et juges d'instruction pour réaliser des enquêtes pénales. À l'inverse des directions départementales, le PNE ne génère qu'une part minoritaire de son activité, afin de conserver la plus grande réactivité.

Le SNE assure également une fonction d'appui stratégique ou opérationnel auprès des bureaux sectoriels de l'administration centrale ou des services déconcentrés. Il apporte ainsi son expertise pour structurer l'enquête et intervient également dans la mise en œuvre, de manière subsidiaire aux services déconcentrés, dès lors que ceux-ci ne disposent pas de la ressource suffisante ou si, en fonction de considérations socio-politiques locales, il apparaît plus pertinent de faire intervenir un service national plutôt qu'une direction départementale. L'appui apporté par le SNE fait l'objet d'une formalisation destinée à cadrer les attendus, quantifier l'assistance et favoriser un partage d'expérience et la diffusion des méthodes innovantes d'investigation.

Dans le cadre de co-saisines judiciaires, le SNE travaille régulièrement en partenariat avec différents offices centraux sans formalisme particulier. Dans le cadre des protocoles nationaux (Cf. annexe n°2) ou hors protocole, le SNE collabore avec plusieurs autorités administratives indépendantes, ainsi qu'avec la Mivilude, qu'il s'agisse de dossiers d'enquête ou de méthodes d'investigation.

Le SNE exerce enfin une activité de recherche et développement, afin de garantir l'expertise de la DGCCRF en matière d'investigation face à la technicité croissante en matière de fraude et aux nouveaux enjeux, comme les crypto-actifs ou le numérique en général. Il expérimente ainsi de nouvelles techniques d'enquête qui sont mises à la disposition des services déconcentrés. Une cellule numérique de recherche & développement a ainsi été créée en 2018

---

<sup>29</sup> Les antennes sont présentes à Lille, Strasbourg, Montpellier, Lyon, Bordeaux, Rennes et Morlaix et comptent entre deux (Strasbourg) et huit agents (Lille).

au sein du SNE, afin de faire travailler conjointement les *data scientists*, les chefs de projet et les enquêteurs. La cellule développe de nouveaux outils au service de l'enquête, pour améliorer le ciblage amont des enquêtes ou pour analyser les données saisies en masse lors des perquisitions. La cellule a ainsi déployé en 2023 un outil nommé Polygraphe<sup>30</sup> permettant de vérifier la provenance des avis sur les biens ou les services publiés sur internet et leur conformité à l'article D. 111-16 du Code de la consommation. De même, la cellule est responsable de l'animation du réseau opérationnel ODIN dédié à la recherche et à la collecte de preuves numériques dans le cadre des enquêtes de la DGCCRF. Ces interventions permettent de réaliser des « opérations de visite et saisie »<sup>31</sup> dans le domaine numérique, qui nécessitent des méthodes particulières d'investigation destinées à obtenir des preuves numériques en vue d'une procédure judiciaire (techniques forensiques). Dans ce cadre, la cellule a développé un outil, COWEB, permettant de réaliser de manière automatisée des constats sur des sites numériques et de récupérer les informations légales qui doivent y figurer. Cet outil permet notamment d'assurer les contrôles des sites en ligne lors des périodes de soldes ou d'opérations commerciales type Black Friday. La cellule dispose également d'un laboratoire d'exploitation des données saisies et met à la disposition des services des outils de transcription de fichiers audios collectés sur internet (indispensables par exemple dans la lutte contre les pratiques commerciales trompeuses des influenceurs) ou l'identification de sites internet.

Fort de son bilan, tant en termes d'enquêtes que d'innovation dans le domaine du numérique, le SNE s'est développé passant de 65 ETP en 2017 à 84 en 2024, prélevant notamment dans les services déconcentrés des experts difficiles à remplacer.

### **2.1.2 La cellule de renseignement anti-fraude économique permet à la DGCCRF de dépasser les frontières**

Créée en 2021 et composée de 13 enquêteurs<sup>32</sup>, la cellule de renseignement anti-fraude économique (Crafe) apporte un soutien opérationnel aux enquêteurs de terrain afin de détecter les fraudes les plus complexes, c'est-à-dire celles qui impliquent plusieurs entreprises, avec des responsables localisés à l'étranger et générant un chiffre d'affaires conséquent et blanchi hors du territoire national. Les réseaux de professionnels de la fraude interviennent souvent sur plusieurs secteurs à la fois (rénovation énergétique, compte personnel de formation etc.). La rénovation énergétique et le dépannage à domicile représentent un quart des affaires traitées par la Crafe. À titre d'exemple, la Crafe a récemment réalisé l'agrégation de plusieurs fraudes identifiées dans le secteur des audio-prothésistes, qu'elle a transmis à la Mission interministérielle de coordination anti-fraude (Micaf) et au parquet, ce qui a généré des enquêtes de gendarmerie afin de démanteler un système de fraude organisée. L'activité de la cellule connaît une croissance rapide, de 32 dossiers traités en 2021 à 272 en 2023 et 121 pour le seul premier trimestre 2024.

La Crafe échange des informations opérationnelles et des signalements avec les services de renseignement, afin de traiter la fraude sous tous ses aspects (fiscal, social, douanier...). Elle n'appartient pas pour autant à la communauté du renseignement, même si son activité est prise

---

<sup>30</sup> Décret n° 2023-428 du 1er juin 2023 portant autorisation de mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « Polygraphe »

<sup>31</sup> Articles L512-51 à L512-65 du code de la consommation.

<sup>32</sup> Avec un objectif de 16 à la fin 2024.

en compte par le coordonnateur central du renseignement. La Crafe est le point de contact officiel de la DGCCRF avec Tracfin et avec tous les services de police et de gendarmerie nationales. Elle mène des travaux collaboratifs sur des schémas de fraude transversaux et multi-infractionnels.

La *task force* nationale de lutte contre les arnaques, créée en 2020 et dédiée initialement aux arnaques Covid, pérennisée avec un champ élargi mais centré sur les escroqueries numériques, est désormais pilotée par la Crafe. Elle échange également avec l'ensemble des partenaires déjà cités. L'année 2023 a été consacrée à la mise en œuvre et l'animation d'un sous-groupe consacré aux arnaques liées aux jeux olympiques et paralympiques (JOP) Paris 2024 (échanges opérationnels sur des signalements de fraudes à la billetterie, aux fausses annonces de location, aux faux taxis, aux contrefaçons de logo officiel...).

#### **JOP Paris 2024**

En 2024, près de 16 000 établissements ont été contrôlés dans les secteurs clés de l'économie touristique. Parmi eux, 5 600 établissements touristiques (hôtels, restaurants) ont été inspectés, révélant des manquements mineurs. Environ 4 700 établissements liés aux produits non alimentaires (*goodies*, jouets) ont aussi été vérifiés, avec certains produits retirés pour des raisons de sécurité. Dans le secteur des transports, plus de 600 contrôles ont été réalisés, avec des anomalies mineures. La DGCCRF a également enregistré plus de 13 000 signalements sur la plateforme SignalConso, adaptée en anglais pour l'événement.

Source : DGCCRF

De création relativement récente, la Crafe poursuit sa consolidation. Elle doit encore renforcer ses analyses stratégiques et s'organiser pour recueillir les informations émises par les lanceurs d'alerte. Son utilité dépendra également de sa capacité à traiter le *big data* et à exploiter l'ensemble des renseignements à sa disposition, dans le respect des règles fixées par la CNIL.

### **2.1.3 Des réseaux d'experts complètent l'organisation verticale de la DGCCRF**

En complément de son organisation pyramidale, la DGCCRF a mis un place un fonctionnement en réseaux qui permet de partager l'expertise.

Les enquêteurs ont en charge une grande diversité de domaines de contrôle, sur lesquels il n'est pas possible de disposer seul d'une expertise approfondie. Certains enquêteurs ont acquis une compétence technique, qu'ils sont parfois les seuls à détenir et qui n'est pas présente dans tous les territoires. Des réseaux thématiques sont donc déployés pour répondre au besoin d'échange et de montée en compétence des enquêteurs dans des secteurs anciens (cosmétiques, professionnels et établissements de santé) ou plus récents (numérique et influence commerciale, rénovation énergétique des logements). Ces réseaux, qui apportent un appui à la réalisation d'enquêtes dans les secteurs à enjeux nationaux, sont pilotés par les bureaux sectoriels et animés par des agents déchargés, à cette fin, d'une partie de leur activité. Le cout de fonctionnement d'un réseau est ainsi estimé à 1500 € par an.

On dénombre 22 réseaux de contrôle (plus deux en cours de constitution) couvrant des domaines divers : banque et assurance, compléments alimentaires, jouets, logement et immobilier, produits chimiques et biocides etc. Ils réunissent plus de 340 référents techniques régionaux (RTR), présents en services déconcentrés. La participation aux réseaux semble

décliner. Le temps consacré à l'animation du réseau nécessite plus de temps que celui alloué (10 %) et certaines fonctions de référent technique régional demeurent durablement vacantes.

Les réseaux, pour être constitués, doivent respecter le cahier des charges fixé par la direction générale, laquelle cherche à en maîtriser le nombre et le coût. En conséquence, elle souhaite mettre fin à des réseaux anciens qui seraient moins pertinents aujourd'hui et freine la création incontrôlée de nouveaux réseaux susceptibles de répondre à des besoins exprimés par les services déconcentrés. Des réseaux d'échanges d'informations et de partage d'expérience se constituent donc en parallèle des réseaux portés par l'administration, avec un fonctionnement moins formel, par exemple pour le secteur automobile ou celui de la viande. Ce mode de fonctionnement spontané apparaît plutôt constructif et judicieux, sous réserve que les outils utilisés garantissent la confidentialité des échanges

L'organisation matricielle, à la fois pyramidale, par secteur et en réseau, ne permet pas un contrôle efficace de l'activité des groupes de sociétés, dont le siège est implanté dans un département et les succursales dans d'autres. Des infractions constatées dans une enseigne de grande distribution, par exemple, peuvent relever de consignes édictées au siège et mises en œuvre sur l'ensemble du territoire. Il importe alors d'être en mesure d'enquêter au niveau du siège et de faire cesser l'infraction sur l'ensemble des implantations. La présence de grands opérateurs sur le ressort d'une direction départementale génère par nature un surcroît d'activité, par exemple la gestion des suites lorsque des prélèvements réalisés dans des succursales ont révélé des manquements en matière de sécurité.

Diverses instructions prévoient ce type de fonctionnement : le service départemental qui a dans son ressort le siège d'un groupe ou d'un grand opérateur doit organiser la coordination des autres services déconcentrés, sans avoir autorité sur eux. Il est censé assurer le rôle de chef de fil et animer l'activité des enquêteurs concernés. Il doit également être destinataire des principaux constats établis dans les filiales ou succursales. La mise en œuvre des procédures n'apparaît pas, dans les faits, systématique, notamment lorsqu'il s'agit de diffuser des instructions d'une direction départementale interministérielle (DDI) vers les autres.

<p><b>Recommandation n° 3.</b> (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) : Revoir l'organisation du contrôle des groupes de sociétés ou des opérateurs comportant des succursales afin d'assurer un contrôle plus efficace de leur activité.</p>
---

## 2.2 Le réseau déconcentré : un atout insuffisamment valorisé

La DGCCRF dispose de services historiquement implantés à l'échelon départemental, à proximité des consommateurs – dont elle n'assure plus aujourd'hui l'accueil direct – et des professionnels qu'elle contrôle. Depuis la réforme de l'administration territoriale de l'État en 2010 (REATE), ses services déconcentrés s'inscrivent désormais dans un cadre interministériel, avec une rupture de la chaîne hiérarchique avec l'administration centrale.

La couverture du territoire national par un réseau d'inspecteurs disposant d'une bonne connaissance du tissu économique local et dotés de pouvoir d'investigation étendus constitue une caractéristique majeure de la direction. Si la DGCCRF cherche à trouver le bon équilibre

entre les contrôles opérés localement et ceux effectués à plus large échelle, l'efficacité des services déconcentrés semble toutefois desservie par une organisation cloisonnée qui entrave la bonne allocation des moyens et des compétences.

### 2.2.1 L'échelon régional : un rôle de pilotage sans autorité hiérarchique

Au niveau régional, les pôles C des DREETS assurent le pilotage et l'animation du réseau des directions départementales. Ils élaborent les priorités de contrôle régionales, lors de la préparation du PNE et répartissent la charge de travail régional entre les départements, selon leur tissu économique et les effectifs disponibles. Les pôles C décident également l'affectation des moyens, budgétaires et humains, mais sans lien hiérarchique avec les directions départementales. Ils apportent un appui technique, juridique et méthodologique aux enquêteurs des directions départementales. Ce soutien passe notamment par l'organisation de « journées techniques régionales » (JTR) qui permettent un partage de connaissances de la part des référents techniques régionaux avec l'ensemble des agents concernés au sein des services régionaux et départementaux.

Les pôles C assurent également de manière directe certaines missions opérationnelles, telles que la régulation concurrentielle des marchés et la lutte contre les pratiques restrictives de concurrence, ainsi que des missions de métrologie légales<sup>33</sup>. Ces services réalisent des enquêtes dans l'ensemble de la région, seuls ou en appui des enquêteurs dans les départements. Certains pôles C comprennent également des brigades interrégionales d'enquête qui veillent à la loyauté des relations commerciales entre entreprises (Brigades des relations inter-entreprises, BRIE), contrôlent les vins et spiritueux (BEVS) et luttent contre les pratiques anticoncurrentielles (brigades interrégionales d'enquête de concurrence - BIEC).

Les pôles C exercent un rôle d'interface entre l'administration centrale et les DDI. Ils participent seuls au dialogue de gestion avec l'administration centrale. En revanche, les synergies avec les autres pôles au sein des DREETS, notamment en relation avec les entreprises, sont limitées.

L'effectif total des pôles C des DREETS s'élève à 424,7 ETP en 2024, en baisse de 15 % sur la période 2017-2024. La baisse des effectifs est supérieure à 25 % en Bretagne, dans le Grand Est et en Bourgogne Franche-Comté. Seule l'Île-de-France a vu ses effectifs augmenter de 8 %.

**Tableau n° 3 : évolution des effectifs des pôles C des DREETS (2017-2024), en ETP**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Δ
<i>PACA</i>	44,8	44,7	44,1	43,8	43,8	42,6	39,6	37,6	- 16 %
<i>BOURGOGNE FRANCHE COMTE</i>	28,4	29	28,3	27,5	25,3	23,5	21,1	21,3	-25 %

<sup>33</sup> La métrologie légale regroupe un ensemble d'exigences et de procédures de contrôle imposées par l'État pour garantir la fiabilité de certains instruments de mesure (balances, pompes à essence, taximètres ...) afin d'assurer la protection du consommateur, la loyauté des échanges et la bonne application des lois et règlements. (Source : DREETS)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Δ
<i>CORSE</i>	7	8	6,8	7	7,5	5	6	6	-14 %
<i>OCCITANIE</i>	43,9	47,3	47,3	45,7	46,6	44,3	44,4	41,1	-6 %
<i>NOUVELLE AQUITAINE</i>	59,7	58,8	55,3	48,3	45,9	44,3	48,1	47,1	-21 %
<i>BRETAGNE</i>	27,2	25,5	27,6	24,3	22,8	21,2	20,2	19,5	-28 %
<i>PAYS DE LA LOIRE</i>	34,5	35,7	34,4	32,4	32,8	31,2	32,1	29,6	-14 %
<i>CENTRE VAL DE LOIRE</i>	17,8	17,9	18,8	18,6	16,6	17,4	16,4	14,2	-20 %
<i>HAUTS DE FRANCE</i>	51,1	47,1	47,3	47,9	45,8	43,4	41,6	40,5	-21 %
<i>GRAND EST</i>	54,1	50	48,2	47,4	43,9	44,1	39,2	39,9	-26 %
<i>AUVERGNE RHÔNE ALPES</i>	53,7	50,7	52,2	51,5	50	41,4	43,5	43,1	-20 %
<i>NORMANDIE</i>	25,6	23,4	26,7	25,8	25,7	23,3	23,7	23,5	-8 %
<i>ILE DE FRANCE</i>	56,5	59,6	61,2	61,6	60,8	57,1	57,2	61,3	+8 %
<i>TOTAL</i>	504,3	497,7	498,2	481,8	467,5	438,8	433,1	424,7	-16 %

Source : DGCCRF ; Note : DIRECCTE avant le 1<sup>er</sup> avril 2021. DRIETS pour l'Île-de-France

### En outre-mer, une organisation spécifique

En outre-mer, une organisation spécifique, adaptée aux enjeux de chaque territoire, a été préférée : DEETS pour la Guadeloupe, Martinique, Mayotte et Réunion, DG de la cohésion et des populations en Guyane depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, et direction de la cohésion sociale, du travail, de l'emploi et de la population à Saint-Pierre-et-Miquelon. Cette structuration, propre à chaque territoire, nécessiterait une analyse spécifique et n'est pas abordée dans les développements suivants.

<i>En ETP</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Δ
DEETS Guadeloupe	22,8	26,8	28,8	26,7	26,8	25,8	26	21	-8 %
DEETS Martinique	26,7	27,8	28,8	28	25	24,8	25	24	-10 %
DGCOPOP Guyane	11,1	10,6	11,2	10,8	9	10	10	8	-28 %
DEETS Réunion	22,1	23,1	22,3	23	26	25,9	27	28	+27 %
DEETS Mayotte	4	4	4	4	5,8	5,5	6	7,7	+93 %
DCSTEP St-Pierre-et-Miquelon	4	2	3	3	2	2	2	2	-50 %
TOTAL	90,7	94,3	98,1	95,5	94,6	94	96	90,7	0 %

Source : DGCCRF



## 2.2.2 Un échelon départemental qui peine à trouver son équilibre dans le cadre interministériel

Au niveau départemental, échelon de mise en œuvre des politiques publiques de l'État, les services chargés de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes s'insèrent dans les directions interministérielles chargées de la protection des populations (DDPP et DDETS-PP), soit 96 directions. Ils sont intégrés dans une organisation qui varie en fonction du nombre d'habitants du département, conjointement avec les services vétérinaires dans les DDPP, auxquels s'ajoutent les services dédiés à l'emploi et au travail dans les plus petits départements.

Échelon de proximité pour l'exercice des missions de contrôle de la DGCCRF, les DDPP et DDETS-PP sont chargées de la mise en œuvre de l'ensemble des missions de la direction, à l'exception des missions relatives à la concurrence, qui relèvent principalement du niveau régional. Néanmoins, elles conservent un rôle dans la détection des pratiques anticoncurrentielles ainsi que dans le contrôle de la concurrence dans le domaine de la commande publique. À ce titre, les DDPP et DDETS-PP veillent à faire respecter l'égalité d'accès à la commande publique. Elles s'assurent de la loyauté de la concurrence entre les entreprises en vérifiant d'une part que l'attribution des lots n'est pas biaisée et d'autre part que les entreprises ne s'accordent pas dans le but de réduire la concurrence. Les inspecteurs peuvent participer aux commissions d'appel d'offre et aux attributions de délégations de services publics, sur invitation de l'exécutif de la collectivité ou de l'établissement public. Elles ont accès à l'ensemble des documents liés au marché, ce qui leur permet d'identifier d'éventuelles pratiques anticoncurrentielles. Le contrôle n'est pas exhaustif mais fondé sur une analyse des risques en fonction de la collectivité, des entreprises, des secteurs à enjeux et des spécificités des marchés. En cas de soupçon, les services n'ont pas compétence pour agir directement et saisissent le procureur de la république sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

La réforme de l'administration territoriale de l'État de 2010 appliquait à la DGCCRF la même logique que la plupart des autres administrations déconcentrées de l'État. En plaçant les services départementaux de la DGCCRF sous l'autorité unique du préfet chargé d'en assurer la coordination, elle a contribué à les enserrer dans une organisation et un périmètre d'intervention qui correspond de moins en moins à la réalité de leurs missions. En effet, l'activité de la DGCCRF est moins orientée par les limites administratives entre départements que par les zones de chalandises et les bassins d'activité, dont les limites coïncident rarement, a fortiori avec le développement du commerce en ligne.

Sur le plan opérationnel, la prise en compte des spécificités des missions de contrôle et d'enquête est parfois ralentie du fait de l'intégration des services de la DGCCRF à l'administration territoriale de l'État (ATE). Ainsi, la nécessité pour les enquêteurs d'avoir accès à des sites internet douteux, afin d'y constater des manquements à la réglementation, peut entrer en conflit avec les normes de sécurité imposées, à juste titre, par le service interministériel et départemental des systèmes d'information et de communication (SIDSIC) du ministère de l'intérieur. Un poste par DDI, distinct du réseau interministériel, est en général mis à disposition, mais la part croissante de l'activité réalisée sur internet pourrait les rendre rapidement insuffisants. De même, les enquêtes en matière de *dropshipping* peuvent se heurter au cadre fixé par la comptabilité publique et au système d'information : difficulté de réaliser des commandes sur internet auprès de vendeurs non-inscrits dans Chorus, carte bancaire non

opérationnelle, fixation du plafond de dépense à un niveau qui ne permet pas de réaliser un volume de prélèvement conforme au protocole. Enfin, les crédits consacrés aux frais de déplacement, communs à l'ensemble des services du département, peuvent contraindre les enquêteurs à limiter leur présence sur le terrain, parfois dès septembre, alors qu'une visite sur site demeure nécessaire pour opérer les constats.

Les préfets se montrent en général peu interventionnistes sur le cœur de métier des services. C'est au sein des comités opérationnels départementaux anti-fraude (Codaf) que l'unité de commandement permet les synergies.

La protection du consommateur peut apparaître éloignée des priorités des préfets, ce qui peut expliquer que la DGCCRF soit contributrice nette au dispositif instauré par la circulaire du 22 décembre 2021 qui autorise les préfets de région à redéployer jusqu'à 3 % des effectifs des différents services, indépendamment de leur programme ministériel de rattachement. Ce sont ainsi trois ETP en 2022 et 2,3 en 2023 qui ont été prélevés définitivement sur les effectifs de la DGCCRF par ce moyen. Si ces chiffres paraissent faibles, ils participent à éroder les effectifs déconcentrés de la DGCCRF.

## **2.3 Une mobilisation des acteurs de la politique de consommation à amplifier**

La DGCCRF a mis en place des outils nationaux pour traiter les signalements des consommateurs et apporter des réponses à leurs questions. L'articulation avec les associations de consommateurs s'avère cependant insuffisante et l'accompagnement des professionnels pourrait faire l'objet d'actions spécifiques.

### **2.3.1 Une articulation perfectible avec le mouvement consommériste**

Le soutien direct aux consommateurs dans la résolution de leurs litiges individuels avec des professionnels ne fait pas partie des missions de la DGCCRF. En conséquence, les litiges individuels ne font l'objet d'investigations que lorsque leur gravité ou l'ampleur de la pratique justifie qu'une enquête soit diligentée.

Toutefois, la DGCCRF vient en appui ou assure le portage de plusieurs dispositifs qui contribuent au soutien des consommateurs ayant des litiges avec les professionnels<sup>34</sup>. Le bureau 1D (14 ETP) assure ainsi :

- l'animation de la politique de la médiation de la consommation ;
- les relations avec les associations de consommateurs, mais aussi le centre européen de la consommation, le Crédoc et l'Institut national de la consommation (INC).

---

<sup>34</sup> La DGCCRF a pour mission d' « organiser la concertation entre les organisations représentatives des intérêts collectifs des consommateurs et usagers et les représentants des professionnels, des services publics et des pouvoirs publics pour tout ce qui a trait aux problèmes de la consommation ».

Depuis la transposition d'une directive européenne en 2015, les consommateurs peuvent trouver un appui pour la résolution de leurs litiges auprès des médiateurs de la consommation, référencés par une commission indépendante, la commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation (CECMC), dont la DGCCRF assure le secrétariat (cinq ETP consacrés à l'instruction des candidatures aux missions de médiateurs et contrôle de ceux nommés).

### **Les médiateurs de la consommation**

Les professionnels ont l'obligation d'assurer un recours effectif à la médiation de la consommation<sup>35</sup> : *a minima*, une information sur la possibilité de saisir un médiateur et un contact avec un médiateur en cas de litige doivent être fournis au consommateur.

Certaines entreprises assurent directement une médiation en leur sein. Il existe aussi une médiation de fédérations ou d'associations, par exemple pour le secteur automobile. Enfin, des sociétés de médiation agréées se chargent aussi de la médiation de la consommation.

Selon la DGCCRF, la pratique de la médiation est moins ancrée dans certains secteurs, l'entretien automobile par exemple. La programmation tient compte de ces carences en prévoyant des contrôles et enquêtes renforcés.

La DGCCRF alloue des subventions à 13 associations agréées de défense des consommateurs<sup>36</sup>, subventions qui concourent au financement de leurs missions d'intérêt général parmi lesquelles figurent l'accueil et l'information des consommateurs (520 000 heures de permanence par an), ainsi que l'aide à la résolution de leurs litiges de consommation ; elles peuvent ester en justice. Dans son rapport de 2021 relatif aux associations de consommateurs<sup>37</sup>, la Cour avait formulé une recommandation relative à la recherche d'une meilleure complémentarité entre ces associations et la DGCCRF. Cette recommandation, dont la mise en œuvre permettrait à la DGCCRF de bénéficier des informations et plaintes recueillies par les associations au contact des consommateurs, demeure pertinente.

La DGCCRF a fait évoluer ses modes de contact avec les consommateurs en fermant progressivement ses guichets dans les directions départementales et en créant de nouveaux outils nationaux :

- la plateforme SignalConso (site internet gratuit<sup>38</sup> et application mobile), lancée à l'échelle nationale en février 2020, est un support d'intermédiation faisant le lien entre les consommateurs et les professionnels concernés, aux fins de règlement direct du litige sans intervention de la DGCCRF. Cette dernière a cependant accès aux signalements, qu'elle analyse dans la cadre de la programmation de ses travaux ou pour identifier des fraudes à grande échelle. SignalConso participe à responsabiliser les entreprises en leur transmettant les signalements, les incite à s'auto-corriger et permet à l'administration d'améliorer le ciblage des enquêtes. SignalConso a atteint un

<sup>35</sup> Article L 611-1 à L 616-3 du code de la consommation.

<sup>36</sup> 15 associations jusqu'en 2022, puis 13 à compter de 2023 suite à la fusion de l'Association de défense d'éducation et d'information du consommateur (ADEIC), de l'Association Léo Lagrange pour la défense des consommateurs (ALLDC) et du Conseil national des associations familiales laïques (CNAFAL) au sein de l'Union laïque et citoyenne des consommateurs (ULCC).

<sup>37</sup> Recommandation : « Établir un plan d'action pluriannuel pour favoriser une meilleure complémentarité entre les actions des associations de défense des consommateurs et celles des services de la DGCCRF. »

<sup>38</sup> <https://signal.conso.gouv.fr/fr>

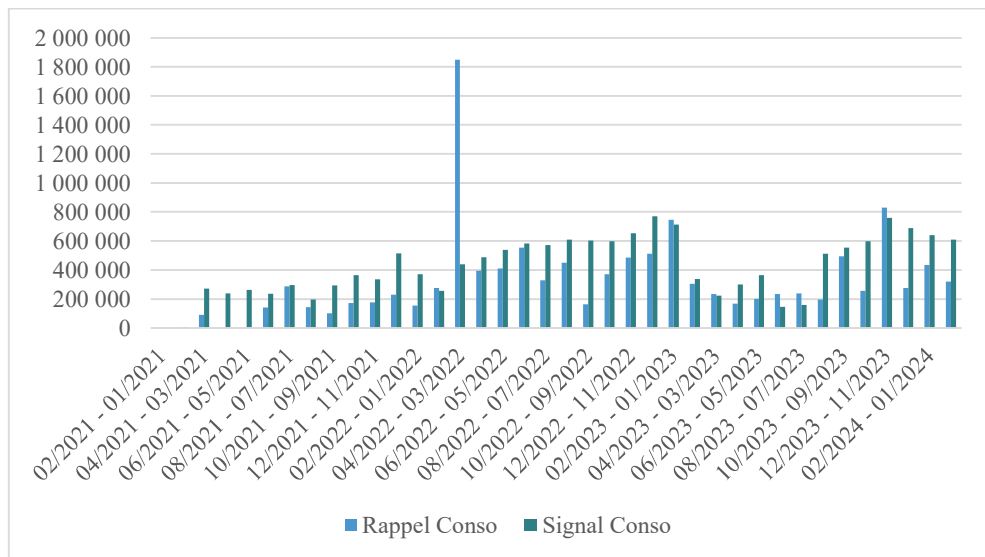
total de 800 000 signalements déposés par des consommateurs depuis sa mise en service, ayant donné lieu à plus de 210 000 promesses d'actions de la part des entreprises. L'écart entre le nombre de signalements et le nombre de promesses d'actions s'explique par plusieurs facteurs : le consommateur n'est pas en mesure d'identifier précisément le professionnel (notamment pour les signalements liés au démarchage téléphonique) ; le professionnel n'est pas adhérent à SignalConso ; le professionnel s'estime dans son bon droit ; le signalement du consommateur est abusif ou de mauvaise foi. Des développements sont en cours afin d'augmenter la part des signalements exploitables pour les professionnels. Plus de 95 000 d'entre eux disposent désormais d'un compte sur la plate-forme (donnée juin 2024). Une réflexion est engagée pour mieux articuler ce dispositif avec l'intervention des médiateurs de la consommation<sup>39</sup> (voir encadré *supra*) ; l'outil ne permet pas non plus de réunir les plaintes déposées auprès des associations de consommateurs et des services de police et de gendarmerie. Les coûts d'investissement initial dans l'outil (640 k€) et de fonctionnement (10 k€ TTC par an) sont comparables à des projets similaires et sont pris en charge de façon pérenne par la DGCCRF ;

- RéponseConso est un service de la DGCCRF qui centralise l'activité de réponse (écrite et téléphonique) au consommateur, auparavant traité par les directions départementales. Ouvert en octobre 2020, 2 500 appels et 2 300 dossiers écrits sont traités chaque mois par 41,2 ETP en 2024. La centralisation des moyens a permis d'améliorer l'harmonisation et le délai de réponse. Toutefois, les associations de défense des consommateurs, notamment au niveau local, n'ont pas encore pleinement intégré l'existence de ce service, qui peut apparaître comme redondant avec leur activité d'information générale.

---

<sup>39</sup> Par exemple, le signalement effectué par un consommateur sur SignalConso pourrait être assimilé à une réclamation préalable auprès du professionnel, exigée pour pouvoir saisir valablement un médiateur de la consommation.

**Graphique n° 1 : audiences mensuelles des sites RappelConso et SignalConso (visiteur unique)**



Source : DGCCRF

De même, les campagnes d’information à destination des consommateurs<sup>40</sup> que mène la DGCCRF, qui constituent des actions de prévention utiles et valorisent les contrôles et enquêtes de l’administration, pourraient être mieux articulées avec celles des associations consoméristes.

Du point de vue du consommateur confronté à une difficulté, « l’expérience usager » apparaît perfectible au vu de la multiplicité des acteurs intervenant aux différentes étapes de son parcours : information, assistance, médiation, plaintes. Un renforcement de la complémentarité avec les associations de consommateurs et une communication adaptée permettraient d’apporter des clarifications utiles afin de simplifier les démarches du consommateur.

### 2.3.2 Des actions de responsabilisation des entreprises à poursuivre

Au contact direct des professionnels qu’elle contrôle, la DGCCRF peut les accompagner. S’il ne lui appartient pas de les former, elle peut participer à leur information concernant la réglementation à respecter.

La sensibilisation (information sur la réglementation, réponses aux questions) des entreprises et des fédérations professionnelles se concrétise par :

- des webinaires (un à cinq évènements par an depuis 2018) appelés « les matinales de la DGCCRF », qui portent par exemple sur « le marché de seconde main » (septembre 2024) ou « pouvoir d’achat, inégalités et consommation durable » (octobre 2024) ;

<sup>40</sup> Par exemple, « Lutte contre la fraude dans la rénovation des logements », non daté ; « Numéros surtaxés et pièges sur internet », février 2024

- la publication sur son site internet de guides<sup>41</sup>, de rapports et de recommandations, qui ne sont toutefois pas connus des représentants des professionnels rencontrés par la Cour. Le classement thématique, et pas seulement chronologique, des rapports de la DGCCRF en faciliterait l'accès.

La DGCCRF intègre aussi à l'activité de sensibilisation des professionnels les suites de contrôles dites pédagogiques, en cas de manquement ou infraction de faible gravité. Un avertissement est par exemple adressé au professionnel pour l'informer du constat d'un manquement ou infraction mineur résultant soit d'une méconnaissance du droit soit d'une négligence dans son application. La pratique a néanmoins tendance à décroître (cf. tableau n°1) du fait du ciblage sur des contrôles à impact plus significatif. Il n'existe pas d'indicateur sur la remise en conformité consécutive à la ces suites pédagogiques qui permettrait d'en apprécier l'efficacité.

**Tableau n° 4 : nombre de suites pédagogiques et correctives (année de courrier départ)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	S1 2024
<i>Pré-arrêté</i>	246	257	262	456	489	215	218	46
<i>Avertissement</i>	34 877	35 452	31 626	23 144	24 725	22 450	20 388	10 381
<i>Pré-injonction administrative</i>	10 689	10 748	10 922	6 543	7 815	7 797	7 906	4 554
<b>Total</b>	<b>45 812</b>	<b>46 457</b>	<b>42 810</b>	<b>30 143</b>	<b>33 029</b>	<b>30 462</b>	<b>28 512</b>	<b>14 981</b>

Source : DGCCRF. Données 2024 partielles (janvier-juin).

Les partenariats avec les acteurs de l'économie locale (syndicats professionnels et chambres consulaires notamment) pour accompagner les professionnels sont très variables d'un département à l'autre, dépendant de la bonne volonté des parties prenantes et, en général, assez limités. Pourtant, les chambres consulaires pourraient se révéler un relai utile pour faire mieux connaître le cadre normatif et son utilité, notamment auprès des créateurs d'entreprise ou des artisans. Ce rôle des représentants des professionnels devrait permettre de toucher de manière systématique les entreprises présentes sur un département, ce que la DGCCRF ne peut pas réaliser directement (absence d'adresse physique de l'établissement ou de mail du dirigeant dans l'annuaire des entreprises). *A minima*, une information régulière des instances locales des organismes professionnels ou consulaires sur les principaux écarts constatés à l'occasion des contrôles serait de nature à favoriser une plus grande attention de la part des entreprises aux obligations qui leur incombent en matière de protection du consommateur.

---

<sup>41</sup> Par exemple : Liste des ingrédients et déclaration nutritionnelle des vins : comment appliquer la nouvelle réglementation, juin 2024 ; Guide du vendeur e-commerce, avril 2024 ;

## 2.4 Un système d'information insuffisant qui ne permet pas de mesurer le service rendu aux consommateurs

L'absence de fiabilité des saisies d'activité et l'inadaptation des indicateurs à la mesure de l'impact des interventions de la DGCCRF ne lui permettent pas de faire valoir la qualité du travail de contrôle et d'enquête.

### 2.4.1 Les limites du système d'information métier

Le système d'information (SI) métier généraliste de l'enquêteur « Sora », remplacé par « Sesam » en 2022, permet de recueillir des données d'activité (enquêtes et contrôles effectués, professionnels contrôlés, suites données, prélèvements effectués) pour assurer la traçabilité des opérations et fournir des informations d'historique et d'aide à l'activité de l'enquête. La visualisation des données est permise par trois outils : « Iris », infocentre historique fournit des rapports chiffrés, « Dataviz », outil de datavisualisation mis en place progressivement depuis fin 2023 et « Iris Géo », système d'information géographique sur les données des établissements, lancé en 2023. L'ensemble de ces outils constitue le SI métier de la DGCCRF.

Le SI métier est conçu pour tracer les opérations de contrôle, mais se révèle peu fiable et partiellement adapté au besoin de suivi de l'activité.

La difficulté de saisie existe à la racine même de l'activité. L'unité de mesure de l'activité est « la visite », non définie. Dans Sesam, le champ « modalité d'enquête et de contrôle » apporte néanmoins des précisions sur la nature des visites et permet de tracer le travail réalisé, évaluer la complexité des enquêtes constituées de plusieurs modalités, valoriser le travail d'analyse et d'étapes complémentaires d'investigation, permettre la recherche de visites par leur nature (par exemple, les visites de contrôle de première mise sur le marché - CPMM<sup>42</sup>), distinguer les modalités d'investigation dans les indicateurs. Ainsi, une des treize modalités d'une visite peut être une visite sur site, un contrôle sur internet, un contrôle à distance, un entretien dans les locaux de l'administration, un contrôle lors d'un transport. Pourtant, il est recommandé aux agents de ne saisir qu'une modalité par visite, puis de lier les visites dans le cadre d'un même contrôle.

Trois autres modalités de visites sont proposées, mais non comptabilisées, parmi lesquelles « les actes d'investigation préalables » et « l'exploitation documentaire ». Ces tâches sont inévitables dans le cadre des enquêtes, qui *de facto* ne sont pas valorisées.

La visite se décline en « actions de contrôle », qui doivent pour chacune être rattachées à une tâche du PNE, à un code DG (direction générale, par exemple 238 - pratique commerciale trompeuse) et à un code CPF<sup>43</sup> (par exemple 01491300 – reptiles d'élevage vivants). Une action de contrôle dans le cadre d'une visite peut être rattachée à plusieurs tâches programmées du

---

<sup>42</sup> Les entreprises responsables de la première mise sur le marché d'un bien ou d'un service sont soumises à une obligation d'autocontrôle (art. L 411-1 du code de la consommation). Elles doivent s'assurer que le bien ou service répond aux prescriptions relatives à la sécurité et à la sécurité des personnes, à la loyauté des transactions commerciales et à la protection des consommateurs. La DGCCRF s'assure, au moyen de ces contrôles CPMM, du respect de ces obligations.

<sup>43</sup> Classification des produits française ; <https://www.insee.fr/fr/information/2399243>

PNE. Une même action de contrôle doit être divisée en autant de codes CPF que nécessaire (par exemple, deux codes CPF distincts pour le seigle et le sorgho pour les contrôles de qualité de la bière). Au total, on dénombre en moyenne trois actions pour une visite (Cf. tableau 3).

La codification des activités, bien qu'imparfaite (plusieurs codes possibles pour un même produit, absence de code pour de nouveaux produits ou services), sert à caractériser les dossiers, les tâches programmées et à enregistrer les actions de contrôles dans Sesam, à qualifier les infractions traitées dans les dossiers contentieux, à qualifier le temps passé. Par ailleurs, elle constitue une base d'indexation pour classer la documentation. Compte tenu de l'évolution permanente des activités confiées à la direction générale, et des besoins exprimés par les services, il est nécessaire d'adapter régulièrement la table des codes activités DG mise en place en 2008. L'actualisation 2024 a par exemple permis d'introduire une codification pour les règles applicables au commerce numérique.

Le niveau de fractionnement des tâches, la multiplicité des codes (ou leur absence) et la complexité des procédures de saisie méritent des procédures fiables. Ainsi, l'auditeur interne constate par exemple que « *l'enregistrement des comptes rendus départementaux n'est pas fait avec le libellé CR TN/TR<sup>44</sup>, ni ne sont liés au dossier correspondant* » (2022, DDPP Haute-Savoie). Or, le guide de procédures et de saisie date de 2012 et n'a pas été actualisé malgré les évolutions structurelles de l'outil, y compris pour tenir compte des retours utilisateurs<sup>45</sup>. Il en résulte une incertitude sur la fiabilité des saisies.

Depuis septembre 2023, des difficultés de saisie<sup>46</sup> ont été résolues dans Sesam, sans traitement toutefois des difficultés de fond.

Le contrôle de la qualité des saisies d'activité par les inspecteurs relève de la responsabilité des pôles C, qui indiquent à la Cour n'intervenir que lorsque des écarts significatifs à la moyenne sont constatés ou sur des indicateurs plus particulièrement suivis par l'administration centrale. Dans un département, l'audit interne rapporte par exemple que « *le responsable qualité est peu engagé* » (2022, DDPP Haute-Savoie).

### **L'informatique mobile, une expérimentation non concluante**

La DGCCRF a bénéficié d'un financement du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) de 2,6 M€ afin d'équiper les enquêteurs en tablettes et d'adapter l'application Sesam à ce type de support. L'objectif était de permettre aux agents de saisir directement, au cours de leurs visites, les constats ou point de contrôle opérés et limiter la reprise manuelle pour dresser le compte-rendu de la visite. Le déploiement a été interrompu face au constat de l'inadaptation de l'outil aux réalités de l'enquête de terrain, faute d'une réflexion suffisamment aboutie en amont sur la nature du besoin.

<sup>44</sup> Compte rendu tâche nationale / tâche régionale

<sup>45</sup> Par exemple, les actions de contrôle initiale et de suivi peuvent être associées à des dossiers différents (par exemple dossier de TN puis dossier de suivi).

<sup>46</sup> Par exemple les actions de contrôle initiale et de suivi peuvent être différentes.



## 2.4.2 Une activité mal mesurée et apparement en baisse

Nonobstant les incertitudes sur la qualité des données d'activité relevées plus haut, la répartition des activités de contrôle et d'enquête évolue, sur longue période, en faveur de la protection des consommateurs.

**Tableau n° 5 : répartition de l'activité de la DGCCRF pour les principales missions de contrôle**

	2017	2023
<i>Régulation concurrentielle des marchés</i>	12,4 %	8,5 %
<i>Protection du consommateur</i>	62,8 %	68,5 %
<i>Sécurité du consommateur</i>	24,8 %	23 %

Source : DGCCRF

Chaque année, la DGCCRF publie un rapport d'activité, dans lequel figure les indicateurs-clés, qu'il convient de prendre avec précaution, y compris dans leur interprétation.

**Tableau n° 6 : évolution des indicateurs d'activité de la DGCCRF**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	S1 2024
<i>Nb visites</i>	164 097	160 924	143 683	143 224	132 613	127 107	96 103	43 227
<i>Nb établissements contrôlés</i>	112 043	111 293	99 188	93 745	90 728	87 239	66 644	32 926
<i>Nb actions</i>	549 586	541 382	495 445	413 584	435 246	357 341	312 227	139 505
<i>Nb actions avec intentions de suite</i>	124 400	126 890	120 188	76 788	99 656	94 070	96 041	43 904
<i>Nb sites internet visités</i>	11 950	12 396	11 845	14 563	12 320	10 837	11 685	6 554
<i>Nb établissements CPMM**</i>	1 820	1 732	1 588	1 271	1 649	1 391	1 228	298
<i>Nombre de visites sur la vérification de retraits/rappels*</i>					4 573	26 265	1 528	279

Source : DGCCRF. Données 2024 partielles

\* Le code DG 30C date de 2021

\*\* CPMM : contrôle de première mise sur le marché.

Le nombre de visites a baissé de façon continue, de 40 % entre 2017 et 2023. La direction n'est pas en mesure d'expliquer les raisons de ce recul Mais cette diminution tendancielle du volume d'activité pourrait s'expliquer par plusieurs facteurs :

- la diminution des effectifs en début de période (2017-2020) ;
- des postes qui restent vacants du fait des recrutements réalisés sur le seul mois de septembre chaque année ;
- la volonté inscrite au plan stratégique de privilégier les enquêtes par rapport aux contrôles, ces derniers favorisant le décompte des visites, appelé « batonnite » dans le jargon de la DGCCRF ;
- le transfert en 2023 des contrôles de la sécurité sanitaire des aliments ;

- le ralentissement de l'activité le temps de la formation des inspecteurs sur de nouveaux secteurs à la suite des transferts de compétences ;
- un management de l'activité inégal selon la taille des équipes et l'encadrement par un personnel DGCCRF ou d'un autre corps.

L'activité réalisée se concentre dans les départements les plus dotés en effectifs : en 2023, 20 % des départements représentaient 50 % du nombre de visites, contre 44 % en 2017.

Les données qui permettraient d'évaluer l'évolution de la productivité des agents ne sont pas disponibles : les systèmes d'information d'enregistrement des actions de contrôle et d'enquête (performance et traçabilité dans Sesam) et d'enregistrement du temps passé (outil Agat) sont distincts et non connectés. Toutefois, ils reposent tous les deux sur la même nomenclature de code activité DG. Ainsi, annuellement, une analyse croisée de ces deux lots d'informations permet de définir le temps agent dédié à une tâche programmée, à un code activité ou encore à une mission. Il est envisagé d'interconnecter les deux systèmes pour rendre cette analyse automatique.

Au sein des activités de contrôle et d'enquête, et malgré la baisse globale, les réquisitions numériques progressent, mettant en évidence la capacité des agents de la DGCCRF à se saisir de nouveaux outils de contrôle et de sanction.

**Tableau n° 7 : évolution du nombre de réquisitions numériques**

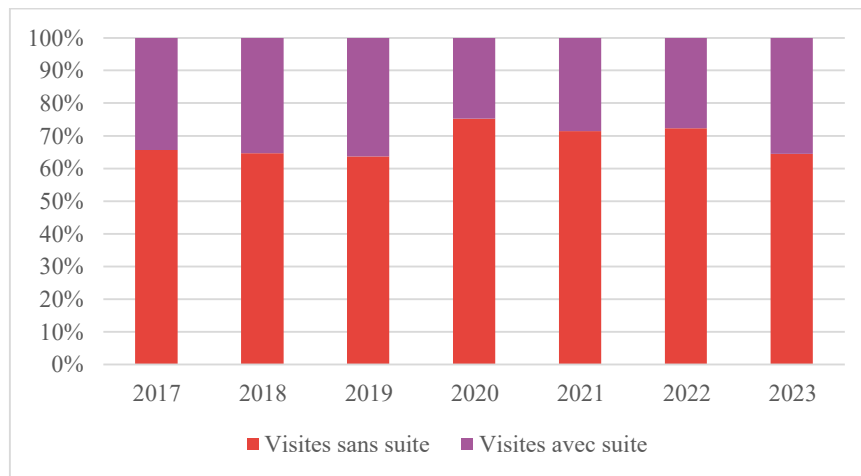
	2021	2022	2023	S1 2024
<i>Nombre de réquisitions numériques</i>	7	88	153	47
<i>dont blocage de noms de domaine</i>	5	51	40	12
<i>dont déréférencement</i>	1			
<i>dont restriction d'accès</i>	1	37	111	35
<i>dont suppression de noms de domaine</i>			2	

Source : DGCCRF

Au total, la mesure quantitative de l'activité n'est pas satisfaisante, valorisant le décompte de tâches répétitives, plus simples au détriment des tâches complexes et donc des enquêtes. Pour maintenir un volume d'activité élevé, des contrôles sont même diligentés plutôt que des enquêtes, les managers cherchant à équilibrer la charge entre les tâches qui produisent du volume et celles plus qualitatives.

L'évolution de l'activité, vue à travers les suites données aux contrôles et enquêtes, met en évidence une légère diminution des visites sans suite en 2023, fruit de l'effort de ciblage réalisé depuis 2021 sur les contrôles et enquêtes ayant un fort impact en termes de suites et donc de sanctions. Les départements les plus productifs sont aussi ceux qui sont à l'origine de la plus grande proportion d'arrêtés.

**Graphique n° 2 : évolution de la part des visites de la DGCCRF ayant une suite (base 100)**



Source : Cour des comptes, d'après données DGCCRF

Une évolution des mesures et indicateurs, actuellement tournés vers le volume d'activité (notamment nombre de visites et nombre d'actions, nombre d'établissements contrôlés, nombre de sites internet visités) est envisagée au chantier n°14 du plan stratégique intitulé « disposer d'indicateurs de performance », pour davantage mesurer l'impact de l'activité et participer au management : « Il nous faut rénover en profondeur la manière dont nous mesurons l'activité dans notre système d'information dans une logique plus qualitative, capable de traduire le degré de complexité de nos enquêtes en particulier, et plus généralement le temps consacré à nos différentes activités. La question de la mesure implique également de travailler sur la façon dont nous collectons les données, puis les reportons dans le système d'information. »

En termes de protection des consommateurs, des indicateurs portant sur les suites du type effectivité de la suite envisagée, délai de mise en œuvre de la suite, remise en conformité suite à une injonction administrative pourraient apporter une plus-value certaine à la mesure et la qualification des activités de la DGCCRF.

Les travaux de conception, prévus pour la période 2021 – 2025, ont été engagé en 2024 et devraient se prolonger dans le cadre du nouveau plan stratégique. La démarche de performance de la DGCCRF a commencé à évoluer pour 2025 afin d'orienter davantage son action vers les fraudes à enjeux et en priorisant celle-ci en fonction des impacts attendus, avec une attention plus grande portée sur les temps de traitement des enquêtes. La suppression de l'indicateur du nombre de visites par ETP devrait inciter les managers à davantage prioriser l'activité de leurs services sur les enquêtes complexes.

**Recommandation n° 4.** (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) : Définir des indicateurs d'activité et de résultat pertinents

pour évaluer la performance de la direction et mettre en place les systèmes d'information permettant de garantir la qualité de ces données.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La DGCCRF adapte son organisation aux enjeux et à la complexification accrue de la fraude, notamment par la création de services en charge du renseignement et de l'enquête au niveau national. Ce faisant, elle acte le principe d'une direction à deux vitesses, avec un réseau territorial qui cherche toujours sa cohérence.*

*L'activité de contrôle a diminué en volume de 40% depuis 2017, sans pouvoir chiffrer et pondérer les causes. Une réforme des indicateurs et des outils de mesure, engagée en 2024, reste à achever pour interpréter, et le cas échéant, mieux valoriser les interventions de la DGCCRF.*

*Le positionnement de la DGCCRF vis-à-vis des consommateurs devrait être clarifié, au regard notamment des missions qu'exercent les associations agréées en contrepartie des financements qu'elle leur verse et des nouveaux outils (SignalConso, RéponseConso et RappelConso) qu'elle a déployés. Par ailleurs, dans la perspective qui est la sienne de maintenir un équilibre entre les sanctions et la sauvegarde des filières économiques, elle devrait renforcer les actions vis-à-vis des professionnels, en amont et en aval des contrôles.*

---

### 3 UNE GESTION ENTRAVEE PAR DES RIGIDITES QUI PENALISENT L'ACTIVITE

Pour exercer ses missions, la DGCCRF dispose de moyens qui se sont stabilisés au cours des dernières années après plus d'une décennie de baisse continue. Alors que ses moyens budgétaires devraient rester limités dans les années à venir, un assouplissement de certaines règles qui rigidifient son fonctionnement pourraient accroître ses marges de manœuvres pour renforcer sa performance.

#### 3.1 Les moyens budgétaires, principalement affectés à la masse salariale, sont en hausse malgré la baisse des effectifs

##### 3.1.1 Un budget qui se maintient mais des moyens difficiles à apprécier

Les crédits alloués à la DGCCRF sont principalement regroupés au sein du programme 134 – Développement des entreprises et régulation, dans l'action 24 – Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur. L'essentiel des dépenses est constitué de dépenses de personnels : 93 % relèvent du titre 2.

Les dépenses ont augmenté de 2,6 % sur la période 2017-2023. Après trois années consécutives de baisse de 2019 à 2021, la tendance s'est inversée à partir de 2022 (+4 % par rapport à 2021), année où les effectifs ont commencé à se stabiliser, après trois exercices consécutifs de baisse. L'évolution tient essentiellement au titre 2 (+2,9 %). Les autres dépenses (dépenses de fonctionnement, dépenses d'intervention principalement) ont en effet décliné de 1,9 %. L'augmentation des dépenses de personnel est ainsi compensée en partie par des efforts sur les dépenses de fonctionnement. Sur les 15 M€ de dépenses hors masse salariale de 2023, 2,6 M€ ont été versés sous forme de subventions aux associations de consommateurs agréées, 2,8 M€ à l'INC et 235 k€ au Credoc.

**Tableau n° 8 : évolution du budget annuel de la DGCCRF (crédits de paiement, en M€)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (PAP)
<i>Dépenses de personnel (titre 2)</i>	220,7	222,4	218,7	217,6	215,1	222,0	227,1	242,0
<i>Autres dépenses</i>	15,3	14,6	14,1	13,1	12,9	14,9	15,0	15,7
<b>Total CP P134</b>	<b>235,9</b>	<b>237,0</b>	<b>232,7</b>	<b>230,8</b>	<b>227,9</b>	<b>236,9</b>	<b>242,1</b>	<b>257,7</b>

Sources : RAP – PAP

Compte tenu de l'intégration des services déconcentrés de la DGCCRF à l'administration territoriale de l'État, les crédits de fonctionnement courant (immobilier, fluides, déplacements et véhicules, informatique, consommables, documentation générale...) afférents sont portés par le programme 354 – Administration territoriale de l'État du ministère

de l'intérieur<sup>47</sup>. La DGCCRF dispose également du service commun des laboratoires (SCL), qui réalise des analyses à son profit, ainsi que pour la DGDDI et la DGAL (direction générale de l'alimentation). Financées par le programme 218 – conduite et pilotage des politiques économiques et financières, ses dépenses se sont élevées à 7,9 M€ en 2023 contre 10,9 M€ en 2017, pour un effectif de 367 ETPT (409 en 2017).

Il est donc difficile de disposer une vision globale des moyens budgétaires de la DGCCRF. Si les crédits inscrits au programme 134 se maintiennent, c'est essentiellement du fait de l'évolution naturelle de la masse salariale, qui conduit à une érosion progressive des moyens. De même, le service commun des laboratoires voit ses moyens se réduire, alors que les orientations stratégiques de la DGCCRF nécessitent un recours accru à l'analyse scientifique. Ainsi, la mise en œuvre du plan d'action interministériel pour limiter les risques associés aux PFAS<sup>48</sup> devrait conduire la DGCCRF à accroître ses analyses dans les produits de consommation courante.

### 3.1.2 Des effectifs qui ont baissé sur la période mais qui se stabilisent

Globalement, les effectifs sont en baisse de 4 % sur la période 2017-2024. En neutralisant l'effet de périmètre lié au transfert en 2023 de 60 ETP<sup>49</sup> au ministère de l'agriculture afin d'y constituer la police unique en charge de la sécurité sanitaire des aliments, la baisse nette des effectifs est limitée à 2 %. L'effort de réduction des effectifs a été particulièrement marqué jusqu'en 2022 (-6 % de 2017 à 2022). L'inversion de la tendance baissière en 2023, nonobstant le transfert des 60 ETP, est corrélé aux contrôles relatifs à l'accessibilité des biens et services pour les personnes porteuses de handicap, ainsi que ceux liés aux JOP de 2024 et la création d'une brigade de l'influence commerciale.

La masse salariale, malgré une baisse entre 2019 et 2021, est globalement en augmentation, en raison des trois revalorisations du point d'indice sur la période<sup>50</sup> et de diverses mesures indemnitaires (harmonisation des régimes indemnitaires des agents CCRF en 2022 pour 3,1 M€).

---

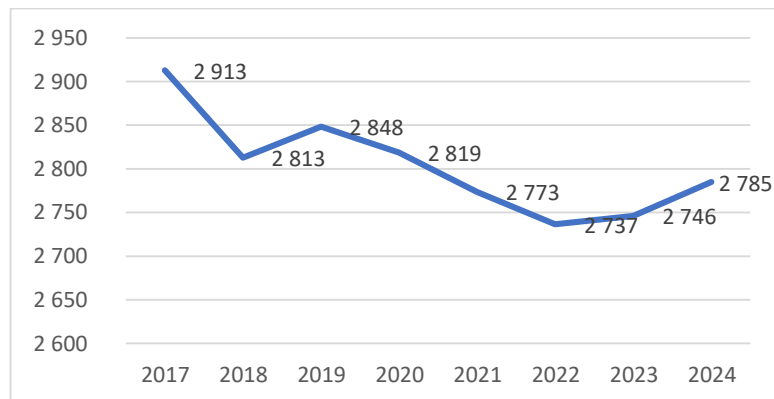
<sup>47</sup> Exception faite de la DCSTEP de St Pierre et Miquelon, qui relève du programme 124 - Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales, et de l'immobilier de certains services ultra-marins relevant du programme 134 - Développement des entreprises et régulations.

<sup>48</sup> Substances per et polyfluoroalkylées, également appelés polluants éternels du fait de leur persistance dans l'environnement.

<sup>49</sup> -37 ETPT à destination du programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » et -23 ETPT à destination du programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »

<sup>50</sup> 1<sup>er</sup> février 2017, 1<sup>er</sup> juillet 2022 et 1<sup>er</sup> juillet 2023.

**Graphique n° 3 : évolution des effectifs DGCCRF de 2017 à 2024**



Source : DGCCRF ; données en ETP au 01/01/n

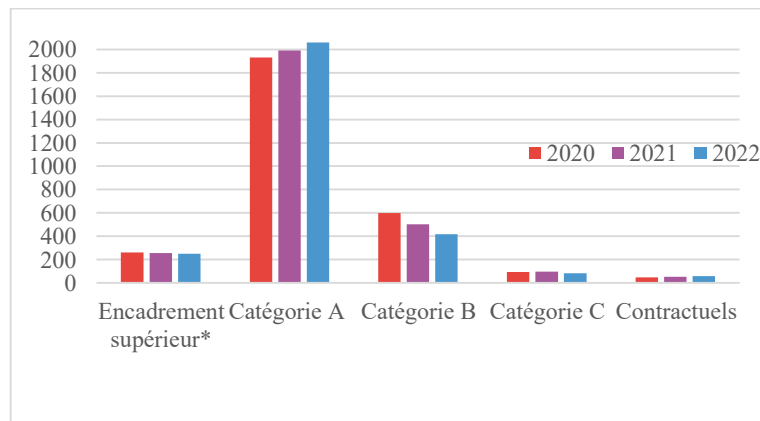
La DGCCRF sous-exécute de manière systématique son plafond d'autorisation des emplois (PAE) en raison d'une vacance frictionnelle importante (effet de date des entrées/sorties). Elle se voit par conséquent exonérée des dispositions de l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022<sup>51</sup>, qui plafonnait cet écart à 1 % des emplois et un alignement du plafond d'emplois sur le niveau effectivement attendu.

L'essentiel des agents relève de la catégorie A, ce qui est conforme à sa vocation d'enquête et d'expertise. La baisse du nombre d'agents de catégorie B est marquée ces dernières années, alors que les missions de contrôle demeurent nécessaires, ce qui conduit à une relative confusion entre les missions confiées aux agents des deux catégories (cf. *infra*).

---

<sup>51</sup> Loi n° 2018-2108-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, article 11 : À compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale, spécialisé par ministère [...] ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus.

**Graphique n° 4 : évolution des effectifs de la DGCCRF par catégorie (exercices 2020 à 2022)**



Source : Bilans sociaux, DGCCRF\* CCRF / emplois de direction "autres statuts" et catégorie A+ "autres statuts"

### 3.1.3 Des effectifs principalement déployés en administration déconcentrée

L'essentiel des ressources d'enquête et de contrôle de la DGCCRF se trouve dans son réseau territorial, présent à deux échelons déconcentrés au sein des services de l'État :

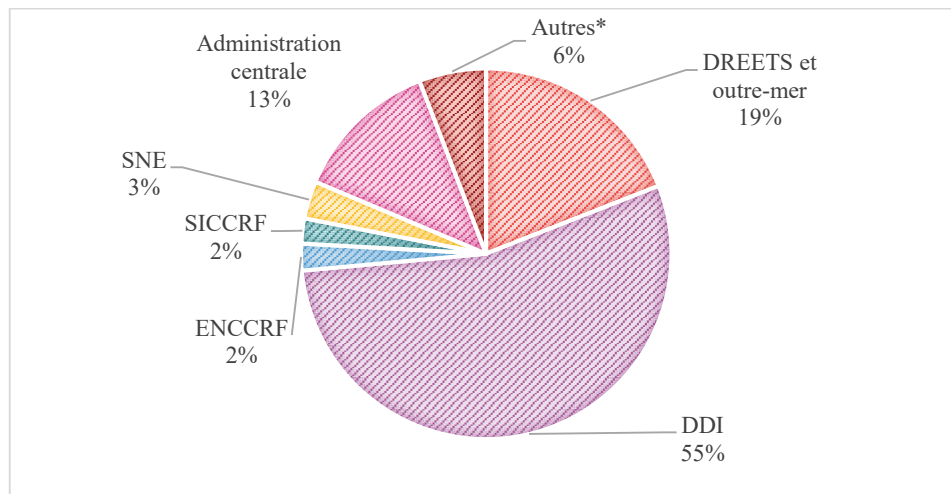
- au niveau régional, dans les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), DRIETS pour l'Ile-de-France ;
- au niveau départemental, dans les directions chargées de la protection des populations (DDPP et DDETS-PP).

La réforme de l'organisation territoriale de l'État en 2021 (remplacement des DIRECCTE par les DREETS et des DDCSPP par les DDETSPP) n'a eu aucun effet sur l'organisation de la DGCCRF.

La majorité des effectifs se trouve à l'échelon départemental.



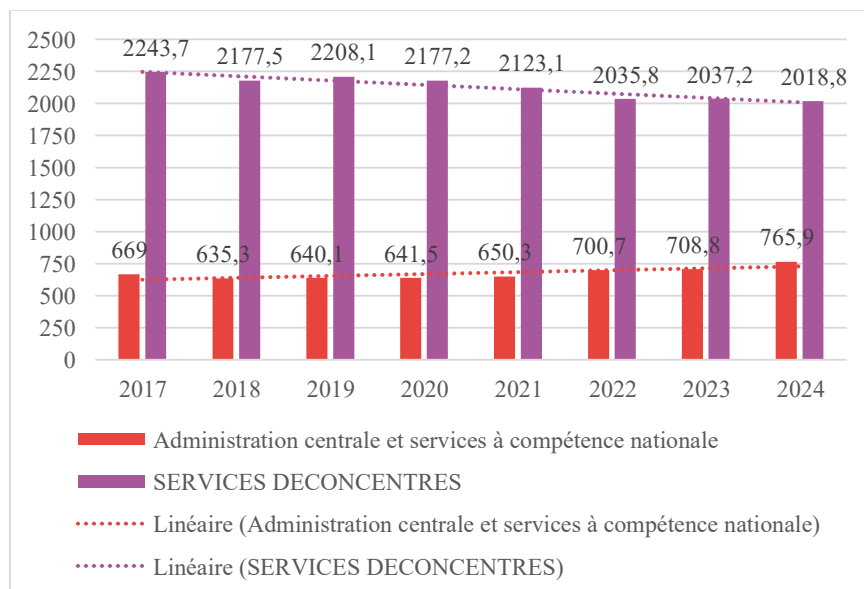
**Graphique n° 5 : répartition des effectifs (ETP) de la DGCCRF en 2022**



\* stagiaires écoles, agents mis à disposition, en attente d'affectation etc.  
 Source : Rapport social unique 2022

La baisse des effectifs a été plus marquée dans les services déconcentrés, non seulement en valeur absolue mais aussi en proportion. Cette tendance reflète la dynamique de recentralisation à l'œuvre pour une partie de l'activité, pour les enquêtes – le service national des enquêtes est passé de 65 à 84 ETP – et pour le contact direct avec les consommateurs (41,2 ETP pour le service RéponseConso contre 9 seulement pour le centre d'appel qui préexistait).

**Graphique n° 6 : évolution des effectifs DGCCRF de 2017 à 2024 en ETP**



Source : Cour des comptes à partir de données DGCCRF

### **La répartition des effectifs**

La répartition des volumes d'effectifs entre les différents niveaux de l'administration et entre les différents territoires repose sur une succession d'opérations.

Une première répartition s'effectue entre les agents de l'administration centrale, des services à compétence nationale et des brigades interrégionales spécialisées d'une part, les agents des services déconcentrés d'autres part. Pour le premier ensemble, l'inducteur de charge a été déterminé historiquement en fonction de l'activité. Il est donc plus rigide que le second et explique en partie pourquoi l'effort de réduction des effectifs a davantage pesé sur les services déconcentrés. Alors que ceux-ci ont connu une baisse de 4 % entre 2017 et 2024, la baisse a été de 10 % pour les services déconcentrés alors que l'ensemble administration centrale + services à compétence nationale voyait ses effectifs croître de 14 % sur la même période.

L'effectif des services déconcentré distingue ensuite les territoires ultramarins de l'hexagone, les premiers bénéficiant d'une enveloppe majorée d'environ 25 % par rapport au droit commun<sup>52</sup>. Le solde est ensuite réparti entre les différentes régions métropolitaines, sur la base d'un indice synthétique dénommé 2P2E, correspondant à une pondération de la population (40 %), du PIB (10 %), du nombre d'entreprises (25 %) et du nombre d'emplois (25 %). La répartition entre départements au sein de la région s'établit ensuite sur la base des mêmes indicateurs à l'exclusion du PIB, qui n'est pas disponible au niveau départemental. L'indicateur infrarégional ne constitue cependant qu'une base de discussion, la répartition définitive pouvant tenir compte de situations spécifiques.

## **3.2 Une présence sur le territoire qui pâtit d'une organisation trop cloisonnée**

### **3.2.1 Une répartition des effectifs qui pose la question de la taille critique des services départementaux**

Les effectifs présents dans les DDI des 96 départements métropolitains s'élèvent à 1 503,4 ETP<sup>53</sup>, en baisse de 9 % par rapport à 2017. 33 départements disposent d'un effectif inférieur ou égal à 7 ETP (contre 24 en 2017), avec une dynamique de baisse forte : les effectifs de ces départements ont baissé de 35 % sur la période et ils ont absorbé à eux seuls près de 40 % de la baisse des effectifs de l'échelon départemental. À l'inverse, les 32 départements comptant plus de 15 ETP n'ont vu leurs effectifs diminuer de 4 % et, parmi eux, les huit départements franciliens ont vu leurs effectifs s'accroître de 4 %.

Ces évolutions traduisent une priorisation, dans un contexte global de réduction des effectifs, sur les départements les plus peuplés et dans lesquels le tissu économique est plus dense, ce qui n'est pas en soi contestable. Elles n'en posent pas moins deux questions qui

---

<sup>52</sup> Auxquels il convient d'ajouter les 10 ETP supplémentaires affectés au renforcement des moyens de l'État affectés au contrôle de la concurrence en outre-mer, décision du comité interministériel de l'outre-mer de 2023.

<sup>53</sup> Données au 01/01/24, source : DGCCRF.

touchent à l'efficacité de l'action de la DGCCRF sur l'ensemble du territoire et à l'égalité de traitement entre citoyens.

En premier lieu, on peut s'interroger sur la taille critique des services. La capacité des équipes réduites à assurer l'ensemble des missions de la DGCCRF sur un territoire, alors que parallèlement le niveau de technicité des missions s'accroît, n'est pas assurée. S'ajoute la relative jeunesse des équipes et la rotation importante des effectifs, du fait d'une attractivité moindre des territoires concernés. Ainsi, 15 agents issus de l'ENCCRF ont eu leur première affectation dans l'une des 33 petites équipes en 2022 et 22 agents en 2023. Il s'agit dans la plupart des cas d'un choix par défaut, qui conduit à une demande rapide de mutation. Un délai minimum de deux ans est requis dans les procédures internes avant mutation, mais celui-ci n'est pas respecté. Dès lors, la montée en compétences bénéficie rarement au service d'accueil en sortie d'école. Des directeurs, a fortiori ceux qui ne sont pas issus de la DGCCRF, peuvent être tentés de cantonner les nouveaux arrivants sur des tâches de contrôle à faible valeur ajoutée et peu valorisantes professionnellement, nourrissant la volonté de ceux-ci d'obtenir rapidement une mobilité géographique. Ceci est particulièrement vrai dans les départements qui peinent à recruter des encadrants expérimentés capable d'organiser l'activité sur les sujets les plus pertinents (exemple de la DDETSPP de l'Allier, dépourvue de chef de service CCRF depuis deux ans).

En second lieu, l'approche fondée uniquement sur la densité démographique et économique d'un territoire peut apparaître trompeuse au regard de la nature des risques de fraude et des évolutions en cours, comme en témoigne l'affaire des scooters CityCoco, dont le traitement a été assuré par la DDETSPP de la Haute-Loire. Cette dernière avait identifié une entreprise, dont l'activité portait sur l'achat d'articles en Chine, importés dans le département pour y être stockés et vendus en ligne sur le territoire français. À l'occasion d'un contrôle, le service a mis au jour un système de fraude organisée à l'échelle internationale, avec des ramifications sur plusieurs continents. Même si ce type d'affaire demeure rare, la présence d'équipes suffisamment robustes devrait permettre une identification et un traitement plus rapide et efficace, en lien avec les autres services de l'État à l'œuvre localement, particulièrement la police ou la gendarmerie et la justice. A contrario, il peut exister un risque de surcontrôle dans les petits départements, où le tissu économique est plus limité. Les agents sont juridiquement habilités à intervenir au-delà des limites départementales. Ils devraient donc pouvoir exercer un rôle de contrôle à l'échelle régionale mais son rarement en mesure de le faire compte tenu du pilotage départemental des ressources.

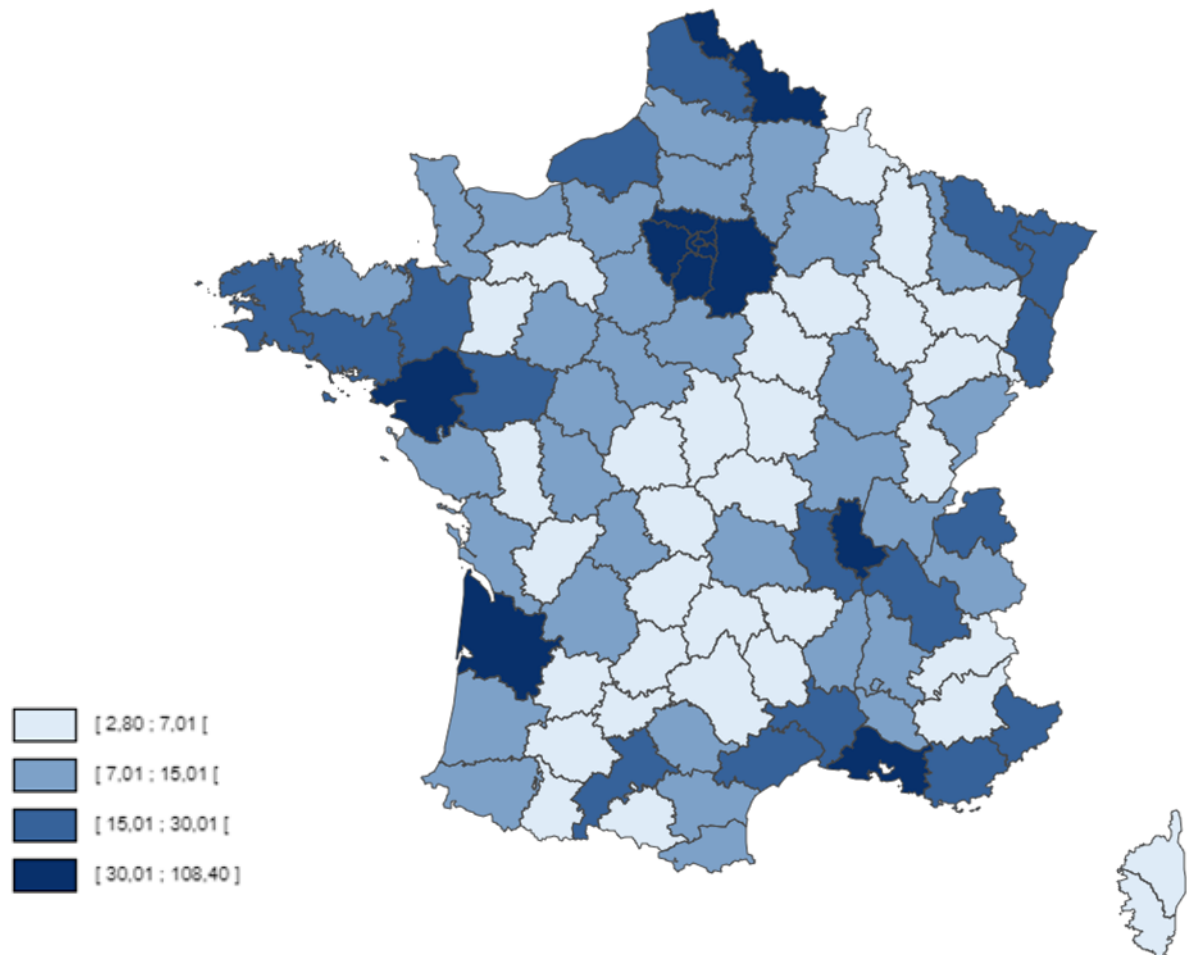
Pour autant, une présence à l'échelon départemental demeure pertinente pour réaliser les contrôles de proximité ou lors de la crise agricole de 2023-2024 pendant laquelle les services ont été mobilisés sur les contrôles de « francisation » de produits importés.

### **3.2.2 Des solutions temporaires et imparfaites pour pallier le manque de ressources**

Pour faire face aux carences en matière d'effectifs et de compétences à l'échelle départementale, la DGCCRF a développé les mutualisations de diverses natures, conformément à la demande du ministre de l'économie et des finances en 2019. Les organisations sont élaborées au niveau local, en se fondant sur un état des lieux du tissu économique de chaque département et des enjeux en matière de protection des consommateurs et d'ordre public économique. Les pôles C des DREETS, qui disposent d'une cartographie des compétences

permettant de piloter ces mutualisations, apportent leur appui méthodologique à la mise en place et au suivi de ces organisations.

**Carte n° 1 : Effectifs des services départementaux en charge des missions de la DGCCRF (en ETP)**



*Source : DGCCRF.*

*Cartographie Cour des comptes, réalisée avec Cartes & Données*

Trois types de mutualisations sont mises en œuvre à la DGCCRF, du plus courant au plus structurel.

La première option consiste à mutualiser un agent, expert d'un domaine particulier, entre deux départements. La compétence d'enquête des agents CCRF s'étend à l'ensemble du territoire national, ceux-ci ne sont donc pas limités géographiquement pour constater des infractions. Ces partages de missions, de nature et d'ampleur variés, sont mis en œuvre depuis de nombreuses années de manière très pragmatique, en fonction des opportunités. L'intervention est encadrée par une convention de mutualisation spécifique, par le schéma régional de mutualisation ou par un accord *ad hoc*. Ce type de mutualisation a par exemple permis au département de l'Allier de disposer d'un expert en cosmétique, alors que le département compte un site de production de L'Oréal. De plus, la mutualisation permet une harmonisation des contrôles entre entreprises du même groupe. Ainsi, les sites industriels de l'entreprise Cristaline de l'Allier et du Puy-de-Dôme peuvent faire l'objet de contrôles

identiques. Cette modalité reste fragile car conditionnée à la pérennité de la présence de l'agent. En outre, cet élargissement du champ d'activité ne fait pas l'objet d'une valorisation indemnitaire particulière.

Une mutualisation plus formalisée, et non exclusive de la première, porte sur l'encadrement, avec un chef de service CCRF qui exerce son autorité hiérarchique sur deux départements. Dans ce cas, ce cadre est le supérieur hiérarchique de deux équipes distinctes, opérant dans deux structures différentes. Il est lui-même rattaché, à temps partiel, à deux directeurs différents. Cette mutualisation assure la présence d'un cadre de proximité issu de la CCRF, y compris dans les départements dont l'affectation ne permettrait pas l'affectation d'un cadre à temps plein. 11 postes d'encadrement partagés sont en place depuis 2016, par le biais de conventions conclues entre les préfets concernés, soit 21 départements<sup>54</sup>, dont 16 comptent moins de sept agents. Il s'agit donc d'une modalité d'organisation qui touche en priorité les services les moins dotés en effectif, dont la moitié fonctionne sur ce modèle. Ces mutualisations sont mises en œuvre à l'intérieur d'une même région. Une tentative de mutualisation entre deux départements<sup>55</sup> appartenant à des régions différentes et destinée à pallier l'absence d'encadrant depuis deux ans, n'a en revanche pas pu aboutir, malgré la proximité géographique. Sans nécessairement contester l'arbitrage final de la préfecture, cet exemple illustre à la fois les limites de la démarche et le temps administratif mobilisé (projet porté pendant deux ans) pour tenter de trouver des solutions aux difficultés de l'administration.

Enfin, l'organisation la plus intégrée concerne la réunion de services, dit service uni, entre deux ou trois départements, par exemple en Franche-Comté et dans la Sarthe. Les agents des directions concernées sont susceptibles d'intervenir indifféremment sur l'ensemble du territoire. Une convention de délégation de gestion, signée par le préfet ou le directeur départemental définit le cadre de fonctionnement de ce service. Il ne s'agit donc pas d'une fusion, chaque service conservant son existence propre. Quatre des sept départements concernés figurent parmi les moins dotés en effectifs.

Au total, sur les 33 départements comptant moins de sept agents, 21 sont concernés par une mutualisation de l'encadrement.

Le réseau déconcentré de la DGCCRF, où se trouve l'essentiel de sa puissance d'enquête, pâtit donc d'une atomisation extrême qui, derrière une apparence de couverture intégrale du territoire et de proximité, masque un affaiblissement de sa capacité à exercer efficacement ses missions d'enquête et de contrôle. La réduction durable de ses effectifs dans un cadre organisationnel inchangé conduit à une allocation sous-optimale des ressources et un coût caché élevé généré par les initiatives destinées à maintenir une homogénéité minimum de sa présence locale.

Le retour à la situation antérieure avec des directions départementales autonomes, ne réglerait rien des problèmes identifiés. Un accroissement rapide des effectifs n'apparaît par ailleurs ni souhaitable ni envisageable. Les solutions empiriques mises en œuvre atteignent pourtant leurs limites et devraient conduire à envisager des solutions plus pérennes de nature à accroître l'efficacité de la DGCCRF sur le territoire. Le ministère de l'intérieur et la DGCCRF partageant le constat d'un fonctionnement difficile de services qui n'atteignent pas la taille critique dans plusieurs départements, une réflexion devrait être engagée par les deux ministères.

---

<sup>54</sup> La mutualisation de la DDETSPP de Corse du Sud est réalisée avec le Pôle C de la DREETS Corse.

<sup>55</sup> L'Allier et la Nièvre.

Plusieurs scénarios sont envisageables.

Celui qui modifierait le moins l'architecture actuelle de l'ATE en s'inspirant de l'expérience des « services réunis Doubs-Haute-Saône-Territoire de Belfort » consisterait à réunir les services CCRF présents en DDETS-PP à ceux présents dans la DDPP d'un département voisin, afin d'atteindre une masse critique sans remettre en cause l'existence des DDI.

Un autre schéma consisterait à remonter toutes les compétences d'enquête au niveau régional. Les DREETS abriteraient ainsi 11 services régionaux d'enquête et de contrôle. Des implantations au niveau infrarégional pourraient être maintenues, sur le modèle du SNE. Cette exception aux principes de l'organisation déconcentrée est cohérente avec le fait que la compétence développement économique relève du niveau régional.

D'autres schémas organisationnels plus ambitieux peuvent être envisagés. L'un consisterait à faire de la DGCCRF un opérateur national d'enquête anti-fraude, sur le modèle du SNE. Dans ce schéma, le SNE absorberait le réseau de la DGCCRF pour devenir un opérateur sous la tutelle de la DGCCRF, qui conserverait ses autres fonctions. L'implantation locale serait revue en fonction des bassins d'activité.

Ces différents scénarios n'impliquent pas un abandon des missions de contrôle des territoires les moins denses, qui doivent être maintenues, selon des modalités différentes (organisation de campagnes de contrôles réalisées dans le cadre de missions de plusieurs jours par exemple).

### **3.3 Une gestion des ressources humaines en décalage avec les enjeux**

Les missions de la DGCCRF expliquent l'existence de corps spécifiques, afin de disposer des compétences adaptées, avec des concours et une formation, initiale et continue, assurée en interne par une école dédiée. Pour autant, le cadre de gestion RH apparaît aujourd'hui inadapté à l'activité et à l'organisation de la direction.

#### **3.3.1 Une gestion RH qui reste avant tout une gestion de corps**

La majorité des agents de la DGCCRF appartient à des corps spécifiques avec une voie de recrutement propre, comprenant une école dédiée, l'école nationale de la CCRF (ENCCRF) sise à Montpellier. Le corps de catégorie A comporte trois grades : inspecteur, inspecteur principal et directeur départemental, ce dernier grade étant distinct de l'emploi de directeur d'une DDI. Les contrôleurs et adjoints de contrôle relèvent respectivement des catégories B et C.

Au 31 décembre 2022, les corps CCRF comptaient 2 658 agents, dont 92 % occupaient des fonctions au sein de la DGCCRF. S'y ajoutent les agents détachés sur les emplois de DDI ou DDI adjoint (50), ou ceux en poste au service commun des laboratoires ou à l'autorité de la concurrence. Ainsi, seuls 5 % des membres du corps se trouvent à l'extérieur de la sphère CCRF. De même, 90 % des agents en activité, rémunérés sur le programme 134, appartiennent à un corps CCRF. Il y a donc une forte correspondance entre les corps et l'administration qu'ils

servent. Cela ne signifie pas pour autant une parfaite adéquation entre les compétences et les tâches réalisées.

Près de trois quarts des membres des corps CCRF appartiennent à la catégorie A, auxquels s'ajoutent 9 % d'agents exerçant des fonctions d'encadrement, déchargés des missions d'enquête. Ces ratios illustrent le haut degré de technicité et d'expertise attendu des agents dans les domaines juridiques et techniques dans les champs de la consommation et de la concurrence. Cette forte cohérence entre une administration et les corps qui exercent ses missions traduit toutefois une absence de réflexion sur la réalité des tâches confiées aux agents, qui toutes ne nécessitent pas un même niveau de compétence. Sur les 72 métiers du référentiel des métiers et des compétences, seuls 13 relèvent de la famille professionnelle CCRF.

D'une part, la démarcation entre les missions effectuées par les inspecteurs (catégorie A) et les contrôleurs (catégorie B) n'apparaît pas clairement, en particulier dans les services déconcentrés. Les agents se voient confier indistinctement des tâches de contrôle de conformité et des missions d'enquêtes complexes. Certes, les statuts particuliers établissent une distinction perméable des missions : les contrôleurs « *conduisent notamment des opérations de contrôle et de constatation des infractions. Ils peuvent également participer à des missions d'inspection et exercer des fonctions d'enquête et d'information* ». Les inspecteurs « *sont responsables, notamment, des opérations de contrôle, de la constatation des infractions ou des manquements passibles d'amendes administratives, et exercent des fonctions d'inspection, d'enquête et d'information* ». L'attrition du corps des contrôleurs, dont les recrutements ont été gelés entre 2019 et 2023 et un effectif relativement faible (14 % des titulaires CCRF en activité, contre 38 % pour l'ensemble de la fonction publique d'État hors enseignants) se sont accompagnés d'une volonté stratégique de recentrer la direction sur les enquêtes, présentées comme le cœur de métier de la direction. Dans la réalité, un pilotage excessivement focalisé sur les indicateurs d'activité et la volonté, parfois exprimée au niveau ministériel, d'illustrer la présence et l'efficacité de la DGCCRF par le nombre de contrôles réalisés et d'infractions constatées, ont conduit à faire réaliser des missions de contrôle, à la valeur ajoutée plus limitée, indifféremment par des inspecteurs et des contrôleurs, et dans des proportions qui peuvent paraître excessives pour les agents de catégorie A. Il convient de s'interroger sur l'efficacité de ces pratiques qui mobilisent un personnel surqualifié, ce qui se traduit à la fois par un coût élevé au regard de l'utilité et par une démotivation des agents concernés.

D'autre part, les missions d'enquête sont constituées d'une part non négligeable de tâches annexes à caractère purement administratif, qui pourraient être réalisées par des agents au profil plus généraliste, de catégorie C, qui n'ont pas besoin d'appartenir au corps CCRF.

Une répartition plus fine des tâches entre missions d'enquête, de contrôle et d'appui administratif permettra à la fois de dégager du temps-agent supplémentaire vers les missions cœur de métier à plus forte technicité et à plus forte valeur ajoutée sans compromettre les objectifs de maîtrise des dépenses de personnel. Une telle évolution nécessite une réflexion approfondie sur le contenu des tâches et leur évolution à moyen terme avant d'amorcer un repyramidage des effectifs de la direction, en élargissant les profils au-delà des corps spécifiques CCRF vers des profils interministériels susceptibles de remplir des missions de nature administrative qui ne nécessitent pas de technicité métier. En outre, pour être efficace, elle doit s'appliquer à partir d'une taille critique des unités de travail. Dans la configuration actuelle, elle se heurte aux limites de la mutualisation des fonctions supports et des secrétariats mutualisés au sein des DDI (persistance des cloisonnements et des cultures ministérielles entre les différentes entités).

**Recommandation n° 5.** (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, secrétariat général des ministères économiques et financiers) : Recentrer les missions des agents de catégorie A sur les activités d'enquête et confier les tâches de gestion à des agents administratifs.

### **3.3.2 Une gestion des mobilités internes qui ne privilégie pas l'appariement entre besoin et compétence**

Le processus de mobilité interne – entre 150 et 200 mutations par an – répond aux aspirations de mobilité géographique au détriment des besoins en matière de compétence et d'expertise.

Pour la gestion des mobilités internes, la DGCCRF distingue les postes dits « tableau de mutation » des postes dits « à profil ». Pour les postes inscrits au tableau de mutation, une procédure est organisée chaque année en vue d'une affectation au mois de septembre. Les vœux sont formulés par les agents sur la base exclusive d'une liste de résidences administratives, sans spécification relative aux besoins de compétence ou de spécialisation. Un tableau de mutation est établi en croisant des critères légaux (suppression de poste, rapprochement de conjoint, handicap, centre des intérêts matériels et moraux situés outre-mer etc.) et une pondération en fonction de l'ancienneté et du lieu d'affectation. Les postes non pourvus dans le cadre de cette procédure sont ensuite attribués aux stagiaires issus de l'ENCCRF, uniquement sur des critères géographiques et en fonction du classement de sortie, et non en fonction d'une spécialisation technique.

Ce système, qui n'est pas exclusif à la DGCCRF – on en trouve les équivalents à la DGFIP ou à la DGDDI – constitue la traduction, dans les process internes, de l'article L. 512-19 du code général de la fonction publique, qui dispose que « les mutations internes s'effectuent en tenant compte des demandes formulées par les intéressés et de leur situation de famille ». Ce même article pose toutefois en préalable le principe selon lequel ces affectations sont prononcées « dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service ». Le statut ne fait donc pas obstacle à une plus grande prise en compte du besoin des services recruteurs. C'est d'ailleurs le cas pour les postes dits « à profils », pour lesquels les exigences en matière de compétence sont mieux identifiées au travers d'une fiche de poste publiée sur la plate-forme d'offres d'emplois des ministères économiques et financiers. Cette procédure concerne la totalité des postes d'encadrant et un grand nombre de postes en administration centrale et au SNE. En 2022, la répartition était quasiment identique entre les deux procédures, soit 81 postes pourvus par appel à candidature et 83 postes pourvus par le tableau<sup>56</sup>. Il est à noter que les organisations représentatives du personnel expriment régulièrement leur attachement à la procédure du tableau de mutation et s'opposent à la progression du nombre de postes à profil.

Le système du tableau de mutation, en concentrant les décisions d'affectation sur une date unique, entraîne une vacance de poste qui peut être relativement longue et préjudiciable pour un service, car tous les départs n'ont pas lieu à la même date. Ainsi, un poste libéré par le départ en retraite d'un agent en octobre ne pourra être comblé que 11 mois plus tard. Il en est

---

<sup>56</sup> Source : rapport social unique 2022.



de même pour les agents recrutés sur des postes « à profil », dont les mutations sont réalisées « au fil de l'eau » mais le remplacement n'intervient qu'une fois dans l'année. Ce système conduit en outre régulièrement à des inadéquations entre les attendus du poste et le profil de l'agent. À titre d'exemple, une direction à la recherche d'un profil particulier, spécialisé en droit de la concurrence, peut se voir affecter un agent spécialiste du droit de la consommation. Il conduit aussi à accentuer les déséquilibres entre les localisations attractives et celles qui le sont moins, avec des conséquences sur la qualité du service. Le décret relatif à l'obligation de publicité des emplois vacants<sup>57</sup> prévoit certes une exception à l'obligation de publicité des emplois de la DGCCRF sur le site commun aux trois fonctions publiques, mais il n'impose pas le recours au système du tableau. Ce dernier est organisé par une simple instruction interne qui pourrait ainsi évoluer dans un sens permettant une meilleure prise en compte des compétences recherchées par les recruteurs.

**Recommandation n° 6.** (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) : Augmenter le nombre de postes « à profil » et les recrutements sur fiche de poste en lien avec les besoins du service recruteur.

### 3.3.3 Un régime indemnitaire rigide et obsolète

Le régime indemnitaire des agents de la CCRF, dans sa configuration actuelle, a été mis en place en 2003. Il est constitué de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) ou de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), la prime de rendement (PR) et l'allocation complémentaire de fonction (ACF). Le barème de chaque prime est strictement parallèle à la grille indiciaire, avec un niveau de prime pour chaque échelon. Seule l'ACF peut varier également en fonction de la résidence administrative. Un barème spécifique, reposant sur les mêmes principes, est institué pour les encadrants<sup>58</sup>. Ces derniers, un peu moins de 300 agents, peuvent cependant bénéficier d'un complément annuel facultatif, dit « bonus d'ACF »

Ce régime indemnitaire repose donc intégralement sur le grade et l'ancienneté des agents, sans aucune part variable, même pour la prime de rendement. À l'image de la DGFIP et de la DGDDI, la DGCCRF a jusqu'à présent fait le choix – soutenue par les organisations syndicales – de ne pas mettre en place le RIFSEEP, au moins pour ses propres corps. Créé en 2014, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) s'inscrit dans le cadre d'une démarche de simplification du paysage indemnitaire. Les ministères avaient la possibilité de déterminer les corps et emplois qui, du fait de leur spécificité, n'avaient pas vocation à intégrer le nouveau dispositif – étant entendu que « l'adhésion constitue le principe directeur et l'exclusion l'exception ». S'il était prévu initialement que toute exemption soit dûment justifiée, l'instruction n'a pas permis d'identifier les raisons de la non mise en œuvre à la DGCCRF.

Ce régime indemnitaire repose sur l'attribution d'une part fixe, fondée sur la nature des fonctions tout en prenant en compte l'expérience professionnelle, complétée par une part

---

<sup>57</sup> Décret n° 2018-1351 du 28 décembre 2018 relatif à l'obligation de publicité des emplois vacants sur un espace numérique commun aux trois fonctions publiques

<sup>58</sup> Grade d'inspecteur principal et de directeur départemental de 2<sup>e</sup> et 1<sup>ère</sup> classe.

variable liée à l'engagement professionnel et à la manière de servir, pour les corps administratifs interministériels de catégorie A (attachés et administrateurs de l'État) relevant de l'administration centrale et, depuis 2023, pour les agents de catégorie B et C d'administration centrale. Les 62 agents de la DGCCRF détachés au 1<sup>er</sup> juillet 2024 sur les emplois de direction de l'administration territoriale de l'État (dit emplois DATE) perçoivent le RIFSEEP, conformément aux règles applicables aux emplois supérieurs de l'État<sup>59</sup>.

Dans sa configuration actuelle, le régime indemnitaire ne permet pas de prendre en compte l'investissement particulier de certains agents et des fonctions supplémentaires qu'ils assument, comme les référents techniques régionaux. Or compte tenu des difficultés à maintenir un niveau d'expertise technique suffisant à l'échelle de chaque DDI, l'effectivité de l'action de la DGCCRF sur le terrain repose de plus en plus sur la capacité de certains agents à exercer leurs fonctions sur un territoire plus vaste (mutualisations interdépartementales), à s'investir dans l'animation d'un réseau ou à développer une expertise technique qui fasse référence à l'échelle régionale. Il y a donc un paradoxe à maintenir une architecture administrative dont l'efficacité repose du plus en plus, et de manière systémique, sur la capacité de certains agents à dépasser le cadre d'action habituel alors que le régime indemnitaire repose intégralement sur l'ancienneté. L'absence de reconnaissance de cet investissement supplémentaire nécessaire au fonctionnement de la direction constitue une fragilité supplémentaire pour le bon fonctionnement de la direction, particulièrement de son réseau déconcentré.

Une meilleure prise en compte par le régime indemnitaire des responsabilités réellement exercées par les agents en service déconcentré devrait alimenter un dialogue social renouvelé. De même, une définition plus réaliste des fonctions devrait aboutir à une clarification de la gestion des emplois et des compétences.

**Recommandation n° 7.** (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, secrétariat général des ministères économiques et financiers) : Moderniser le régime indemnitaire en adoptant un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) cohérent avec le fonctionnement de la DGCCRF.

## ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

*L'organisation déconcentrée à l'échelle départementale apparaît trop cloisonnée pour assurer une couverture homogène de l'ensemble du territoire. La recherche de solutions créatives au niveau local, fondées sur des mutualisations ad hoc et des partages de compétences, souvent temporaires, semble atteindre ses limites. Ces solutions reposent en grande partie sur l'implication individuelle et la bonne volonté de certains agents. Leur pérennité n'est pas garantie et le régime indemnitaire actuel n'offre que peu de possibilités de valoriser cet engagement. Elles nécessitent en outre une souplesse et une réactivité que ne permet pas le cadre de gestion actuel. Une réflexion devrait être engagée sur l'avenir d'un réseau dont une partie n'atteint pas la taille critique pour fonctionner efficacement.*

<sup>59</sup> Décret n° 2022-1453 du 23 novembre 2022 relatif aux conditions de classement, d'avancement et de rémunération applicables à certains emplois supérieurs de la fonction publique de l'État.

*Ce fonctionnement trop cloisonné, couplé à des outils de pilotage davantage centrés sur la mesure de l'activité que sur les résultats, conduit également à une allocation sous-optimale des ressources. Pour les agents de catégorie A, la part des contrôles simples et des tâches administratives annexes occupe une place parfois significative, au détriment des enquêtes à plus forte valeur ajoutée.*

---

## GLOSSAIRE

<b>Sigle</b>	<b>Libellé</b>
ACF	Allocation complémentaire de fonctions
ACPR	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution
ADCL	Autorité de la concurrence
AGAT	Application de gestion automatisée des tâches - traitement et suivi de l'activité quotidienne des personnels des services déconcentrés et des services à compétence nationale de la DGCCRF
AMF	Autorité des marchés financiers
ANFR	Agence nationale des fréquences (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique)
ANJ	Autorité nationale des jeux
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Ministère du Travail, de la Santé et des Solidarités)
ANSM	Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (Ministère du Travail, de la Santé et des Solidarités)
ARCOM	Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Autorité indépendante)
ATE	Administration territoriale de l'État
BEVS	Brigade d'enquêtes Vins et Spiritueux (DGCCRF)
BIEC	Brigade Interrégionale d'Enquêtes Concurrence (DGCCRF)
BNEVP	Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (DGAL)
BRDA	Brigade de répression de la délinquance astucieuse
BRDP	Brigade de répression de la délinquance à la personne
BRIE	Brigade des relations inter-entreprises (DREETS - pôle C)
Bureau ID	Bureau Mouvement consommériste et médiation de la consommation (Sous-direction 1 / Service du soutien au réseau de la DGCCRF)
CBCM	Contrôle budgétaire et comptable ministériel
CCRF	Concurrence, consommation et répression des fraudes
CECMC	Commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation
CNC	Conseil national de la consommation
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés (Autorité indépendante)
CODAF	Comité opérationnel départemental de lutte anti-fraude
Covid-19	Co (corona) Vi (virus) D (disease) 19 (année de son apparition) - Maladie infectieuse respiratoire causée par le coronavirus SARS-CoV-2
CPMM	Contrôles de la Première Mise sur le marché
Crafe	Cellule de renseignement anti-fraudes économiques (DGCCRF)
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces (Ministère de la Justice)
DATE	Emplois de Direction de l'Administration Territoriale de l'État
DCSTEP	Direction de la cohésion sociale, du travail, de l'emploi et de la population de Saint-Pierre-et-Miquelon
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (antérieure à 2021)

LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA  
RÉPRESSION DES FRAUDES

DDETS-PP	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités et de la protection des populations
DDI	Direction départementale interministérielle
DDPP	Direction départementale de la protection des populations (service départemental de l'État)
DEETS	Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Outre-mer)
DGAL	Direction Générale de l'alimentation (Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire)
DGCCRF	Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes
DGDDI	Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique)
DGFIP	Direction générale des Finances publiques
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale (MIOM)
DGPN	Direction générale de la police nationale (MIOM)
DGPR	Direction générale de la prévention des risques (Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires)
DGS	Direction Générale de la santé (Ministère du Travail, de la Santé et des Solidarités)
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (antérieure à la DREETS - 2021)
DMA	Règlement européen sur les marchés numériques
DNEF	Direction nationale d'enquêtes fiscales (DGFIP)
DNRED	Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DGDDI)
DREETS	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DRIEETS	Direction régionale interdépartementale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Ile-de-France)
DSA	Règlement européen sur les services numériques
EGALIM	Lois dites "Egalim I" 2018, "Egalim II" 2021 et "Egalim III" 2023 - équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable - principe d'une contractualisation écrite obligatoire pour la vente de tout produit agricole, devant garantir la traçabilité des prix et non-négociabilité de la matière première - renforcement du poids des fournisseurs dans les négociations commerciales, soumises au droit français pour les produits destinés à être vendus sur le territoire national.
ENCCRF	École nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
ETP	Équivalent temps plein
FTAP	Fonds pour la transformation de l'action publique
FTN	Fiche tâches nationales (DGCCRF)
GIR	Groupe interministériel de recherche
IAT	Indemnité d'Administration et de Technicité
IFTS	Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires
INC	Institut national de la consommation
JOP	Jeux olympiques et paralympiques
JTR	Journées techniques régionales
LME	Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (dynamiser l'entrepreneuriat et la concurrence et augmenter l'attractivité de l'économie française)
MICAF	Mission interministérielle de coordination anti-fraude

LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA  
RÉPRESSION DES FRAUDES

MIOM	Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer
MIVILUDES	Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires
OCLAESP	Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique
OCLCIFF	Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales
OCLTI	Office central de lutte contre le travail illégal
ODIN	Réseau opérationnel dédié à la recherche et à la collecte de preuves numériques dans le cadre de toutes les missions relevant du champ des compétences de la DGCCRF
PAE	Plafond d'autorisation des emplois
PAP	Projet annuel de performances (budget de l'État)
PFAS	Alkyls perfluorés et polyfluorés ( <i>groupe incluant plus de 4 700 produits chimiques d'origine anthropique largement utilisés qui s'accumulent au fil du temps chez l'être humain et dans l'environnement</i> )
PIB	Produit intérieur brut
PNCOPA	Plan national de contrôles officiels pluriannuel (Ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire)
PNE	Programme national d'enquêtes (DGCCRF)
Pôle C	Pôle expert "Concurrence, consommation, répression des fraudes et métrologie" (DREETS)
PR	Prime de rendement
RéATE	Réforme de l'administration territoriale de l'État
RGPD	Règlement général de protection des données
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
RTR	Référent technique régional
SCL	Service Commun des Laboratoires
SESAM	Système d'enquête au service des agents en mobilité (outil de dématérialisation, numérisation et simplification des enquêtes en mobilité - DGCCRF)
SGG	Secrétariat général du Gouvernement (Premier ministre)
SI	Système d'information
SIDSIC	Service interministériel et départemental des systèmes d'information et de communication
SNE	Service national des enquêtes (DGCCRF)
SORA	Application Système opérationnel pour les réseaux et les activités (DGCCRF)
SR	Sections de recherche de la gendarmerie nationale
SSA	Sécurité sanitaire des aliments
TN	Tâches nationales (DGCCRF)
TRACFIN	Service Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (Ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics)
TTC	Toutes taxes comprises
UFC-Que Choisir	Union fédérale des consommateurs-Que Choisir

## **ANNEXES**

**Annexe n° 1. Suites données aux recommandations de la Cour des comptes dans son référé du 18 décembre 2017**

<i>Recommandations de la Cour</i>	Réponse de la DGCCRF	
<p>Renforcer l'effectivité des sanctions administratives en ouvrant la possibilité de les fixer en pourcentage du chiffre d'affaires (loi)</p>	<p>En matière pénale, la plupart des délits du code de la consommation prévoient désormais que l'amende, classiquement définie par un plafond fixe, peut aussi atteindre un autre plafond, fixé en pourcentage (10 %) du chiffre d'affaires de l'entreprise sanctionnée, à condition que l'amende soit « proportionnée aux avantages retirés de l'infraction<sup>60</sup> ». La transposition de deux directives a conduit, par ordonnance, à introduire en 2021 dans le code de la consommation trois amendes civiles, dont le plafond est fixé par un pourcentage du chiffre d'affaires de la société poursuivie.</p> <p>En matière administrative, la loi n'a à ce jour pas été modifiée, et ne prévoit ni un plafond d'amende proportionnel au chiffre d'affaires, ni que la fixation de l'amende doit tenir compte du CA de la société. Cependant que les principes généraux du droit public retiennent le principe d'individualisation de la sanction, en application duquel la DGCCRF tient compte du chiffre d'affaires du professionnel poursuivi, et d'une manière générale, de ses ressources, pour fixer le montant de l'amende.</p>	<p>Mise en œuvre</p>
<p>Prévoir la possibilité d'une indemnisation des consommateurs à l'occasion d'une transaction conclue par la DGCCRF (loi)</p>	<p>L'article 42 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne a introduit à l'article L. 522-9-1 du code de la consommation un dispositif de transaction administrative pouvant être proposé par l'administration au professionnel mis en cause à l'occasion d'un manquement passible d'une amende administrative. Cet accord peut comporter, « le cas échéant, des obligations tendant à faire cesser les manquements, à éviter leur renouvellement et à réparer le préjudice subi par des consommateurs ».</p> <p>La loi précitée a également complété l'article L. 523-1 du code de la consommation relatif à la transaction pénale proposée par l'administration après accord du procureur de la République à un professionnel à l'encontre duquel une infraction pénale a été constatée, afin d'y introduire le même dispositif prévoyant que l'accord transactionnel peut comporter, « le cas échéant, des obligations tendant à faire</p>	<p>Mise en œuvre</p>

<sup>60</sup> Circulaire commune Chancellerie-DGCCRF, publiée le 29 novembre 2021 - la première circulaire commune - donne notamment des pistes opérationnelles aux services d'enquêtes de la DGCCRF pour évaluer les « avantages retirés de l'infraction » (n° CRIM-2021-14/G3-29.11.2021). La circulaire encourage aussi la mise en œuvre de la saisie pénale.



<i>Recommandations de la Cour</i>	Réponse de la DGCCRF	
	cesser les manquements, à éviter leur renouvellement et à réparer le préjudice subi par des consommateurs ».	
Poser, dans une instruction aux services, le principe d'une publicité systématique des sanctions et veiller à assurer à celle-ci une durée suffisante (décret)	<p>Certaines sanctions administratives prononcées par la DGCCRF font l'objet d'une publication obligatoire : en matière de délais de paiement (L. 470-2 du code de commerce) et en matière de pratique commerciale trompeuse (L131-5 du code de la consommation).</p> <p>Si le principe de la publication systématique des décisions est ainsi prévu par la loi, les modalités de publication (durée, supports pour les annonces légales) relèvent des instructions données par les services centraux de la DGCCRF ou sont à la main de la juridiction de jugement.</p> <p>En ce qui concerne les sanctions administratives, les services centraux de la DGCCRF ont donné une orientation aux services déconcentrés consistant à publier les sanctions, dans une instruction publiée en août 2021, qui vaut aussi bien pour les pratiques interdites par le code de la consommation que pour celles interdites par le code de commerce. Ce document établit le principe d'un examen systématique de l'opportunité de publier la sanction administrative prononcée. Par ailleurs, il prescrit une information ou une approbation de l'administration centrale, selon le type d'affaire, lorsque la publication est envisagée, pour assurer une cohérence sur le territoire national de la politique de publication. Concernant les supports de publication, le site de la DGCCRF, et ses comptes de réseaux sociaux et le site de la préfecture concernée, constituent les supports a minima prévus dans la décision. Ces supports peuvent être complétés par le site de la société mise en cause et, le cas échéant, des publications tierces (quotidiens nationaux, régionaux...). Au même titre que les supports, la durée est également proportionnée à la gravité du ou des manquements. Concernant la publication réalisée sur les supports tiers, il est préconisé d'en limiter la durée à un seul numéro. La publication minimale est réalisée pour une durée de 30 jours sur le site de la DGCCRF (amende inférieure à 15 000€).</p> <p>Au plan pénal, les transactions pénales prises au titre de l'article L. 523-1 du code de la consommation peuvent désormais inclure dans leur dispositif une publication. Cette possibilité, soumise à l'accord du procureur de la République et à l'acceptation du professionnel, est prévue pour les infractions contraventionnelles et les délits non punis d'une peine de prison (exception faite du délit de pratique commerciale trompeuse également éligible.) Une circulaire commune DACG-DGCCRF rappelle cette modalité aux services d'enquête et aux parquets et préconise le recours plus systématique à la publication dans les dispositifs transactionnels.</p>	Mise en œuvre

<i>Recommandations de la Cour</i>	Réponse de la DGCCRF	
Proposer au niveau de l'Union européenne une assistance administrative au recouvrement des sanctions en matière de protection du consommateur	Pas de réponse de l'administration	
Procéder au réexamen des dispositions sur l'action de groupe de la loi du 17 mars 2014 à l'aune de celles de la loi du 18 novembre 2016 sur la justice au XXI <sup>e</sup> siècle afin de favoriser le développement de cette procédure	Depuis l'entrée en vigueur de cette procédure en 2014, seulement 18 actions de groupe ont été lancées par cinq associations de consommateurs (parmi les 15 agréées). Trois d'entre elles ont abouti à des transactions avec le professionnel, ce qui a mis fin à l'instance, et les autres ont été rejetées ou sont toujours en cours d'examen par les juridictions, sans qu'aucune n'ait abouti à la phase 2 d'indemnisation.	En cours de mise en œuvre

**Annexe n° 2. Partenaires de la DGCCRF**

	Date application	Échéance	Objet	Secteurs
<i>ACPR</i>	17/06/2022	<b>17/06/2024</b>	Échanges de documents et de renseignements, dans le but de favoriser une application harmonisée de la réglementation, d'élargir les compétences respectives des pratiques de commercialisation des professionnels de ces secteurs et de coordonner de manière efficace leur surveillance. Communications communes	Banque et assurance
<i>ADLC</i>	14/06/2019	28/02/2025	<b>Rôles, bien que distincts, sont complémentaires et interdépendants.</b> Des orientations sont fixées afin d'atteindre une efficacité optimale dans l'articulation des compétences entre l'ADLC et la DGCCRF en matière de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles et concernant les procédures consultatives mises en œuvre par le Gouvernement auprès de l'ADLC.  Actions de communications auprès des entreprises, <b>échanges sur les priorités pour répartir les actions</b> , développement d'une compétence commune en matière de commande publique, des échanges de personnels pour les enquêtes et les formations.	Protection de la concurrence
<i>ANFR</i>	28/11/2011	<b>30/11/2021</b>	Ce protocole relatif au contrôle de l'affichage du Débit d'Absorption Spécifique (DAS) des téléphones mobiles précise les conditions de collaboration entre l'ANFR et la DGCCRF. Il prévoit que la DGCCRF fasse connaître à l'ANFR les matériels qu'elle aura contrôlés affichant une valeur du Débit d'Absorption Spécifique « étrangement faible » ou « particulièrement proche » de la valeur maximale autorisée.	Téléphonie mobile
<i>ANJ</i>	15/04/2024	31/03/2027	Coopération et échanges de renseignements, dans le but de	Jeux

LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA  
RÉPRESSION DES FRAUDES

	Date application	Échéance	Objet	Secteurs
			favoriser une application harmonisée de la réglementation, d'élargir leurs connaissances respectives des pratiques de commercialisation et de <b>coordonner de manière efficace la surveillance</b> des opérateurs de jeux d'argent et de hasard et des entités gravitant autour de ce secteur.	
<i>ANSM</i>	14/02/2020	<b>14/02/2023</b>	Coopération qui s'applique aux activités d'inspection, d'enquête et de contrôle sur site ainsi qu'aux analyses et essais réalisés par les laboratoires des parties pour assurer la sécurité sanitaire des produits mentionnés à l'article L.5311-1 du code de la santé publique et pour les compléments alimentaires susceptibles de répondre à la définition du médicament. <b>Programmation concertée, inspections conjointes, gestion des alertes</b>	Médicaments
<i>ARCOM CNIL</i>	02/05/2024	<b>Non précisé</b>	Coordination des autorités compétentes au sens de l'article 49 du règlement sur les services numériques, sous pilotage ARCOM.	Numérique
<i>CEC</i>	<b>Non daté</b>	<b>Non précisé</b>	Transmission par le CEC des plaintes	
<i>CNIL</i>	31/01/2019	<b>31/01/2024</b>	Coopération en matière de sensibilisation des consommateurs et des professionnels, partage des non conformités. Contrôles communs, échanges d'informations, mutualisation d'expertise, communication commune	Données personnelles
<i>DGAL</i>	12/01/2024	31/12/2025	Protocole revu à la suite du retrait de la DGCCRF des missions relatives à la SSA. Coopération : échanges informels concernant les orientations, le ciblage, la programmation, le pilotage, la réalisation des enquêtes et contrôles.	Alimentation
<i>DGAL DGPAAT INAO</i>	18/06/2015 (depuis 2009)	<b>30/05/2020</b>	Le contrôle des SIQO et de leurs filières relève d'autorités	Alimentation ; signes de

LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA  
RÉPRESSION DES FRAUDES

	Date application	Échéance	Objet	Secteurs
			différentes intervenant avec des finalités et des modalités juridiques différentes. Coordination : Information mutuelle	l'origine et de la qualité
<i>DGDDI</i>	03/09/2018	<b>31/01/2020</b>	Cadre général de la coopération, ses modalités, communication, suivi des actions, et intègre les évolutions réglementaires et organisationnelles pour une meilleure rationalisation des pratiques de coopération entre les deux directions face aux nouveaux enjeux communs.  Programmation concertée des contrôles, contrôles conjoints, échanges d'informations, gestion des alertes et crises, communication	Importateurs, sécurité des produits industriels, contrefaçons de marques, rachat d'or, produits alimentaires, matière sanitaire, détection des risques émergents, commerce électronique, laboratoires, marquage de l'origine.
<i>DGDDI DGPAAT INAO FranceAgrimer</i>			Convention non disponible	Secteur vitivinicole
<i>DGEC PNCEE</i>	02/03/2021	31/03/2026	Coopération : échange d'informations. Investigations réalisées dans le cadre des enquêtes menées dans le champ ou hors champ du programme national d'enquêtes.	Efficacité énergétique et rénovation thermique des logements
<i>DGPN</i>	17/10/2022	17/10/2027	Échanges de renseignements et d'informations, partage d'expertises, actions communes de prévention et de sensibilisation	Lutte contre le blanchiment de capitaux, financement du terrorisme
<i>DGPN OCLCIFI</i>	27/05/2016	<b>19/06/2019</b>	Echange de renseignements et d'informations entre l'OCLCIFI et le SNE, dans leurs champs de compétences respectifs et le partage d'expertise et d'analyses.	Corruption et infractions financières
<i>DGPR DGT DGS DGDDI</i>	28/04/2022	30/04/2023	Réalisation de contrôles thématiques spécifiques par directions générales en 2022.	Substances, mélanges et produits chimiques p
<i>DS</i>	19/06/2012	<b>Non précisé</b>	Coopération locale : articulation des compétences, signalements réciproques, ciblage des contrôles,	Sport (structures, installations,

	Date application	Échéance	Objet	Secteurs
				matériels, commerce)
<i>TRACFIN</i>	02/02/2021	02/02/2024	Échanges de documents et de renseignements détenus ou recueillis dans le cadre des missions respectives de la DGCCRF et de TRACFIN	Lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

Remarque : Dans le cadre de co-saisines judiciaires, le SNE travaille régulièrement en partenariat avec différents offices centraux (OCLAESP<sup>61</sup>, OCLTI<sup>62</sup>, OCLCIFI<sup>63</sup>) ou unités territoriales (BRDA<sup>64</sup>, BRDP<sup>65</sup>, GIR<sup>66</sup>, SR<sup>67</sup>...) de police ou de gendarmerie. Le service national des enquêtes est également amené à échanger et travailler en coordination avec les autres services nationaux d'enquête tels que la DNRED<sup>68</sup> (DGDDI), la DNEF<sup>69</sup> (DGFIP), la BNEVP<sup>70</sup> (DGAL). Dans le cadre des protocoles nationaux ou hors protocole, le SNE collabore avec plusieurs autorités administratives indépendantes (AMF, ACPR, ADLC) ainsi qu'avec la Mivilude qu'il s'agisse de dossiers ou thématiques d'enquête identifiés ou d'échanges autour de méthodes d'investigation.

---

<sup>61</sup> Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique

<sup>62</sup> Office central de lutte contre le travail illégal

<sup>63</sup> Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales

<sup>64</sup> Brigade de répression de la délinquance astucieuse

<sup>65</sup> Brigade de Répression de la Délinquance aux Personnes

<sup>66</sup> Groupe interministériel de recherche

<sup>67</sup> Sections de recherches de la gendarmerie nationale

<sup>68</sup> Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières

<sup>69</sup> Direction nationale des enquêtes fiscales

<sup>70</sup> Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires

### **Annexe n° 3. Chronologie du renforcement des pouvoirs de contrôle et de sanction de la DGCCRF depuis dix ans**

La **loi du 17 mars 2014 relative à la consommation**, connue sous le nom de "Loi Hamon", a constitué un tournant important pour la DGCCRF en matière de renforcement des sanctions et des pouvoirs de contrôle. La loi a permis à la DGCCRF de :

- Prononcer directement des amendes administratives dans plusieurs domaines, tels que les pratiques commerciales trompeuses ou les violations des droits des consommateurs. Auparavant, ces sanctions nécessitaient des actions en justice plus longues et complexes ;
- Contraindre les entreprises à cesser immédiatement des pratiques illicites sans attendre une décision de justice, ce qui permet une action rapide pour protéger les consommateurs ;
- Renforcer ses pouvoirs pour mener des enquêtes plus approfondies, y compris dans des domaines numériques comme les sites de e-commerce.

L'**ordonnance du 14 mars 2016** (n° 2016-301) a simplifié la procédure administrative pour infliger des sanctions financières. Les montants des amendes pour les infractions ont été augmentés, en particulier dans le cadre de la répression des fraudes et des manquements graves aux obligations des entreprises envers les consommateurs.

La **loi pour une République numérique** du 7 octobre 2016 (Loi n° 2016-1321) a renforcé la capacité de la DGCCRF à surveiller et sanctionner les pratiques numériques en imposant aux plateformes des obligations de transparence, comme la clarté des critères de classement des offres et la lutte contre les faux avis.

La **loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire**, dite loi « Egalim », a instauré en 2018 des sanctions plus sévères pour les pratiques commerciales déloyales dans le secteur agricole et alimentaire, notamment en ce qui concerne le non-respect des règles de négociation commerciale entre distributeurs et fournisseurs. La DGCCRF a reçu la compétence de contrôler de manière plus stricte les promotions excessives ou trompeuses dans les supermarchés.

Adoptée en août 2018, la **Loi ESSOC** a permis de réduire les délais de traitement des infractions, ce qui a contribué à un renforcement de la dissuasion.

La **loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises**, dite "Loi Pacte", a renforcé les pouvoirs de la DGCCRF en matière de lutte contre les fraudes à la traçabilité et aux labels, en particulier pour les produits issus de circuits économiques complexes, comme les produits biologiques ou issus du commerce équitable. La loi Pacte a également facilité l'application d'amendes administratives plus rapides et efficaces, augmentant ainsi l'efficacité de la DGCCRF dans la répression des pratiques frauduleuses.

La **loi DADDUE du 3 décembre 2020** a renforcé les moyens d'action de la DGCCRF :

- des transactions plus « complètes » : outre le paiement d'une somme d'argent, l'accord conclu avec l'entreprise peut désormais prévoir des obligations de remise en conformité et de réparation du préjudice subi par des consommateurs ;
- des possibilités élargies de recours à la transaction : la transaction est désormais possible en matière administrative, avec les mêmes possibilités que pour la transaction pénale ;
- la création d'une injonction « numérique » : la DGCCRF peut 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.

La **loi d'Accélération et de Simplification de l'Action Publique (ASAP, 2020)** visait à moderniser l'administration publique et inclut plusieurs dispositions permettant de renforcer les pouvoirs de sanction de la DGCCRF, notamment en matière de sanctions financières et dans des secteurs nouveaux et en développement rapide comme le numérique et les plateformes en ligne. Elle a permis une simplification des procédures de sanctions administratives, en particulier pour les infractions mineures.

Avec l'essor du commerce en ligne et des pratiques frauduleuses associées, les pouvoirs de la DGCCRF ont été étendus par le **règlement européen sur la coopération en matière de protection des consommateurs (CPC)** entré en vigueur le 17 janvier 2020, pour mieux contrôler les plateformes numériques. La DGCCRF dispose de pouvoirs accrus pour surveiller et sanctionner les sites de vente en ligne et les plateformes de e-commerce en cas de pratiques trompeuses, de faux avis, ou de non-respect des droits des consommateurs (par exemple, les retours ou la garantie légale). Des mesures spécifiques ont été prises pour sanctionner les entreprises publiant des faux avis de consommateurs ou utilisant des pratiques trompeuses sur internet, avec des amendes administratives sévères.

La **loi Climat et Résilience** du 22 août 2021 a également renforcé les pouvoirs de la DGCCRF dans un contexte de lutte contre la fraude environnementale et les pratiques trompeuses en matière d'écologie, qualifiées de greenwashing, en introduisant des sanctions administratives accrues pour les pratiques commerciales trompeuses liées aux allégations environnementales. Les pouvoirs de la DGCCRF ont été élargis pour sanctionner plus efficacement les entreprises faisant de fausses déclarations sur l'impact écologique de leurs produits ou services.

Le **décret n°2022-1701 du 29 décembre 2022 définissant les modalités de publicité des mesures prises** en application du livre IV du code de commerce et du livre V du code de la consommation autorise la DGCCRF à rendre public le nom des entreprises faisant l'objet d'injonctions administratives ordonnant à un professionnel de cesser une pratique contraire à la réglementation, tant en matière de lutte contre les pratiques restrictives de concurrence que de protection du consommateur.