

...le contrôle budgétaire relatif à la

DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES (DGCCRF)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dans ces conditions, **une coordination entre ces autorités administratives est indispensable**. En effet, si leur nombre permet une spécialisation fructueuse, il génère mécaniquement un risque de chevauchements ou d'impasses dans l'exercice concret de leurs compétences, ainsi qu'une utilisation « en silos » des informations et données. Les rapporteurs spéciaux ont constaté qu'aujourd'hui, **la coopération et la coordination entre ces différents acteurs, ainsi qu'avec la Justice, est bonne et se développe** d'années en années, notamment par l'établissement de protocoles de coopération et de « *task force* ». **Cette dynamique doit être poursuivie** et une **attention particulière doit être portée au partage de données et d'informations**. En effet, c'est sur ce point que les marges de progrès sont les plus fortes, le partage de données pouvant encore être largement développé et perfectionné pour assurer la qualité de celles-ci et leur caractère mobilisable. L'objectif central doit être de conforter un **front commun contre la fraude**.

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

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

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

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

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

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

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

¹ Voir infra.

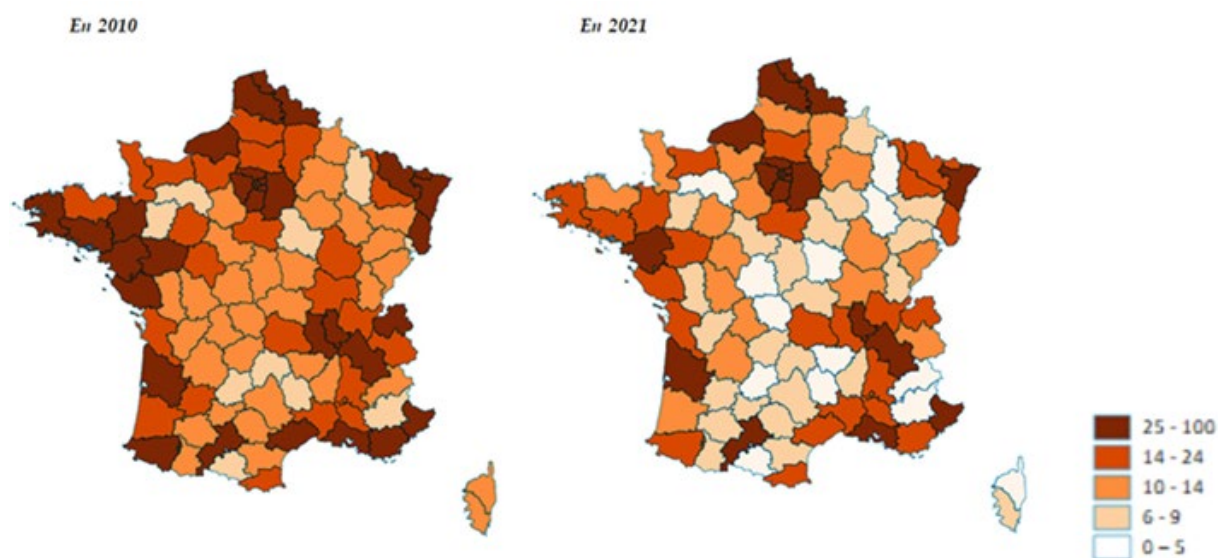
C. LA BAISSÉ DES EFFECTIFS CONDUIT À METTRE L'EXERCICE DES MISSIONS ET LES ÉQUIPES EN TROP FORTE TENSION

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

Or cette réduction des effectifs conduit à leur **mise en tension et menace la bonne exécution des missions de la DGCCRF**, en particulier dans les territoires les moins dotés en moyens humains². Alors qu'en 2010, dans l'Hexagone et en Corse, aucun département ne comptabilisait moins de 8 ETP de la DGCCRF et que seuls 10 départements comptaient moins de 10 ETP, en 2021, 14 départements disposaient de moins de 6 ETP et 38 départements de moins de 10 ETP. Dans les départements et régions d'outre-mer, en 2010, seuls Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon comptaient moins de 10 ETP ; en 2021, la Guyane compte désormais également moins de 10 ETP. Au-delà de ces chiffres, un exemple montre la gravité de la situation : dans le Lot, le nombre très faible d'effectifs associé aux congés et départs d'agents a conduit à n'avoir temporairement qu'un seul agent en poste pour le département au cours de l'année 2022.

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

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



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

Les rapporteurs spéciaux considèrent que **si les mutualisations interdépartementales mises en place et envisagées peuvent être utiles, elles ne suffiront absolument pas à répondre à la baisse des effectifs dans les départements les moins dotés**. Dans ces conditions, il est nécessaire de **prévoir un effectif socle par département de 7 ETPT**, seuil

¹ Équivalent temps plein travaillé.

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

permettant une certaine spécialisation des équipes. La tension sur les effectifs étant une réalité sur tout le territoire et à tous les échelons de la DGCCRF, la mise en place de ce socle ne pourra se faire par le biais de redéploiements d'agents ; elle supposera la recréation de moins de 50 ETPT (sur les 911 ETPT supprimés au cours des 15 dernières années).

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

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

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

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

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

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

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

Enfin, le transfert de la mission de police de sécurité sanitaire des denrées alimentaires doit être considéré comme une opportunité par la DGCCRF, en contribuant à **la recentrer sur ses**

¹ Voir infra.

missions classiques de contrôle de la loyauté des produits et des transactions et de lutte contre les fraudes.

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

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

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

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

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

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

Les recommandations des rapporteurs spéciaux

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Thierry COZIC

Rapporteur spécial
Sénateur (Groupe SER)
de la Sarthe



Frédérique ESPAGNAC

Rapporteuse spéciale
Sénatrice (Groupe SER)
des Pyrénées-Atlantiques

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28