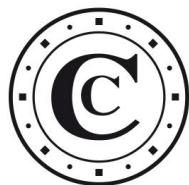


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS À L'ÈRE DU NUMÉRIQUE

Commerce en ligne, places de marché, influenceurs :
de nouveaux défis pour l'action publique

Rapport public thématique

Novembre 2025

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION.....	13
CHAPITRE I L'INFORMATION DU CONSOMMATEUR ET LA LOYAUTÉ DES PRATIQUES COMMERCIALES AU DÉFI DE L'ENVIRONNEMENT NUMÉRIQUE	17
I - UN CADRE DE PROTECTION CONFRONTÉ À DE NOUVELLES PRATIQUES COMMERCIALES ET À DES RISQUES ACCRUS.....	17
A - Une transformation du rapport des consommateurs à l'information et à l'acte d'achat.....	18
B - Un ajustement progressif des outils de régulation.....	22
II - DE NÉCESSAIRES EFFORTS DE COORDINATION POUR MIEUX RÉGULER DES ACTEURS EN CONSTANTE ÉVOLUTION	26
A - Une complexification des pratiques à réguler	26
B - Un manque de coordination de l'action publique.....	30
CHAPITRE II COMMERCE EN LIGNE ET PLACES DE MARCHÉ : UN CHANGEMENT D'ÉCHELLE POUR LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS.....	37
I - UN CADRE DE RÉGULATION MIS À L'ÉPREUVE PAR L'ESSOR RAPIDE DES PLACES DE MARCHÉ	37
A - Un modèle économique porté par le développement du numérique	38
B - Une régulation progressivement renforcée mais qui montre ses limites	39
II - LA DGCCRF CONFRONTÉE AUX LIMITES DE SES POUVOIRS DE CONTRÔLE ET DE SANCTION.....	44
A - Des pouvoirs de contrôle réels mais insuffisants	44
B - Des capacités de sanction contraintes par la responsabilité limitée des places de marché.....	47
C - Une coopération européenne et internationale indispensable mais incomplète	49
III - UN CONTRÔLE DOUANIER SOUS PRESSION FACE À LA MASSIFICATION DES FLUX LIÉS AU COMMERCE EN LIGNE	50
A - Un rôle central des douanes dans le contrôle des importations liées au commerce en ligne	50
B - Des capacités et des procédures inadaptées à l'ampleur des enjeux	52
C - Des évolutions à inscrire dans le cadre d'une réforme de l'union douanière européenne	54
CHAPITRE III LE NUMÉRIQUE COMME LEVIER DE TRANSFORMATION DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS	59
I - UNE NÉCESSAIRE ÉVOLUTION DES MOYENS ET DE L'ORGANISATION DES SERVICES DE L'ÉTAT.....	59
A - Une transition encore inachevée de la DGCCRF vers le numérique	60
B - Une coordination encore insuffisante entre la DGCCRF et la DGDDI.....	62
C - Renforcer le pilotage de la politique de protection des consommateurs	63
II - UNE RELATION ENTRE L'ÉTAT ET LES CONSOMMATEURS À MODERNISER	65
A - Une information dispersée en direction des consommateurs	65
B - Des données publiques qui peuvent être utiles aux consommateurs	68
C - Une contribution des consommateurs à mieux mobiliser.....	70

LISTE DES ABRÉVIATIONS	75
GLOSSAIRE DES TERMES ANGLAIS.....	77
ANNEXE.....	79

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

La présente enquête a été réalisée par la première chambre, sur le fondement de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, qui permet à la Cour de contrôler l'action de l'État en matière de politiques publiques.

Ce travail porte sur les actions relevant principalement de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). D'autres entités intervenant dans le champ de la protection des consommateurs (notamment la Commission nationale informatique et libertés, l'Autorité des marchés financiers, *etc.*) ont été rencontrées pour analyser leurs interactions avec les services de la DGCCRF et des douanes.

L'instruction s'est appuyée sur une analyse documentaire approfondie, complétée par l'envoi de questionnaires aux administrations, la réalisation de 46 entretiens et un déplacement sur site auprès des services douaniers de l'aéroport de Roissy Charles-de-Gaulle. Des associations représentant les consommateurs ont été rencontrées ainsi que des entreprises de commerce en ligne.

Le rapport mobilise également des éléments de comparaison internationale. À ce titre, des échanges ont été menés avec la Commission européenne, l'Organisation de coopération et de développement économiques et le Bureau européen des unions de consommateurs. Des exemples issus d'autres pays membres de l'Union européenne sont présentés à titre illustratif, notamment en matière de régulation du commerce en ligne, de protection des consommateurs et de contrôle douanier.

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 22 septembre 2025, par la première chambre, présidée par Mme Camby, composée de Mme Lignot-Leloup, conseillère maître, M. Gobelet, conseiller maître, Mme Coury, conseillère maître, Mme Rosenwald, conseillère maître en service extraordinaire, M. Jessua, conseiller maître en service extraordinaire, et en tant que rapporteurs, M. Sapène, conseiller référendaire, M. D'Hondt, conseiller référendaire en service extraordinaire, et, en tant que contre-rapporteur, M. Tersen, conseiller maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général du comité, Mme Camby, M. Bertucci, M. Cazé, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune et Mme Thibault, présidences et présidences de chambre de la Cour, M. Albertini, M. Strassel, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier, Mme Mouysset, Mme Daam, présidences et présidences de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hamayon, Procureure générale, a été consulté sur le projet de rapport le 9 octobre 2025. Le Premier président en a approuvé la publication le 24 novembre 2025.

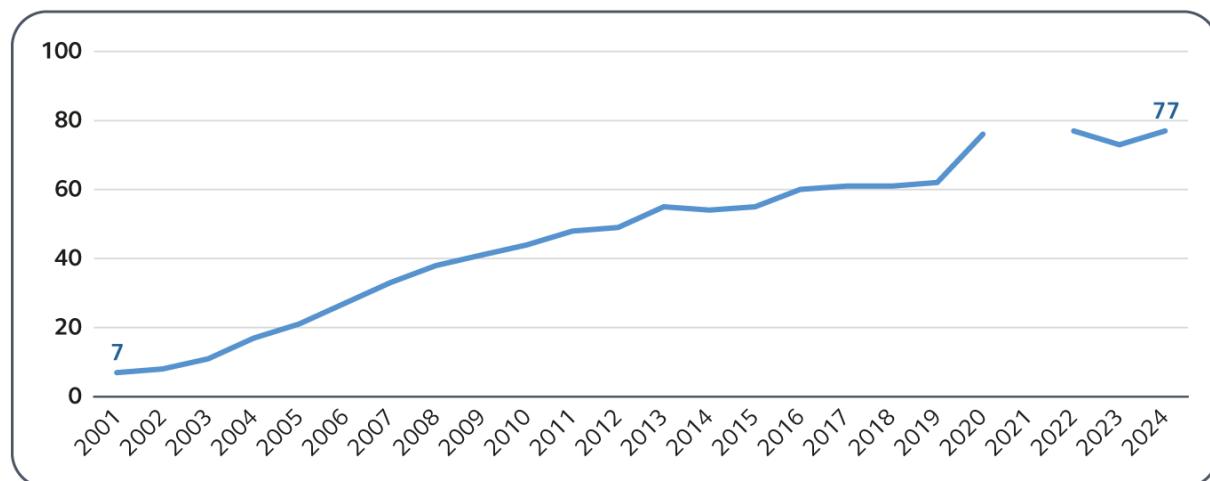
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Le développement des technologies numériques a profondément transformé la société et l'économie. Il a notamment conduit à un changement durable des modes de consommation en facilitant l'accès à une offre plus abondante, rapide et diversifiée de biens et services, comme l'illustre l'expansion du commerce en ligne que pratique désormais la majorité de la population : en 2024, 77 % des Français ont effectué au moins un achat en ligne, contre 17 % en 2004 et 54 % en 2014¹. En moyenne, chaque acheteur en ligne dépense environ 4 200 € par an sur internet.

Graphique n° 1 : part de la population ayant réalisé des achats en ligne au cours des douze derniers mois (en %)



Notes : population ayant 12 ans et plus. Données 2021 non disponibles.

Source : Credoc, Baromètre du numérique 2025

Des risques accrus, de nouveaux défis pour la protection du consommateur

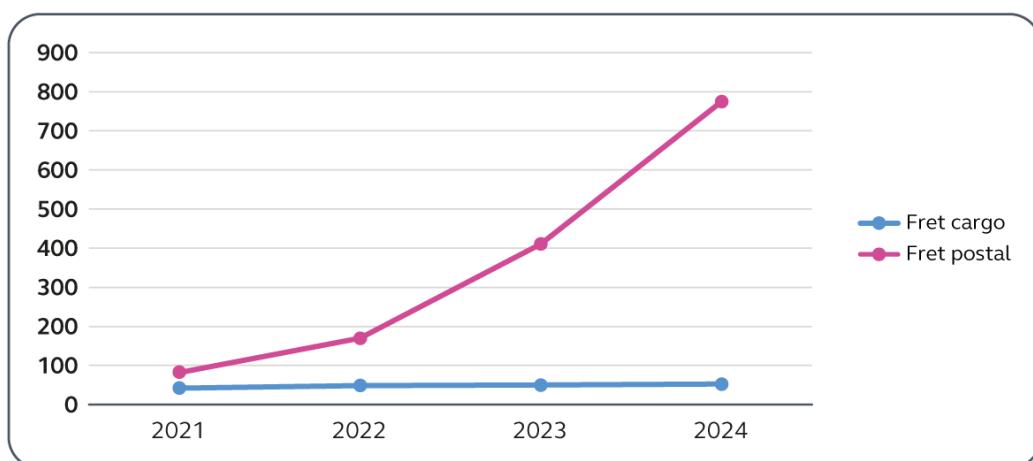
Le développement du numérique a entraîné une multiplication des informations disponibles (tests, avis, publicités, comparateurs), des canaux de prescription (influenceurs, publicité ciblée) et des stratégies commerciales exploitant les données personnelles et les biais cognitifs des consommateurs. Des pratiques contestables en ont résulté : faux avis, comparateurs biaisés, publicités dissimulées, *etc.* Leur complexité accrue rend leur détection et leur sanction plus difficiles, notamment lorsqu'elles relèvent d'acteurs situés hors de l'Union européenne.

Les places de marché mettent directement en relation des vendeurs tiers et des consommateurs, soit de manière exclusive (comme AliExpress et Temu), soit en combinant vente directe et offres de vendeurs tiers (comme Amazon, Fnac et Shein). Les plus importantes hébergent des milliers de vendeurs mettant quotidiennement sur le marché un très grand nombre

¹ Source : Credoc. Champ : ensemble de la population française de 12 ans et plus.

de nouvelles références². Elles contribuent à la hausse rapide des importations en fret postal : entre 2021 et 2024, le volume des colis de faible valeur importés en France a connu une croissance de 367 %, passant de 41 à 189 millions d'unités. Le nombre d'articles contenus dans ces colis a plus que doublé chaque année, passant sur la période de 82 à 775 millions (+ 847 %), la valeur moyenne de ces articles passant de 11,55 € en 2021 à 6,03 € en 2024³. Le fret postal, massivement concentré sur la plateforme aéroportuaire de Roissy-Charles-de-Gaulle (95 % des flux, soit près de 500 000 colis par jour), sature les capacités de contrôle des douanes, augmentant le risque d'entrée sur le marché de produits non conformes, contrefaits ou dangereux, comme l'illustrent les enquêtes récemment lancées par les autorités françaises et européennes.

Graphique n° 2 : évolution du nombre d'articles déclarés aux douanes françaises, fret cargo et fret postal, en millions



Source : DGDDI

La diversification de l'offre et l'évolution des circuits de distribution complexifient l'action publique en matière de protection du consommateur, qui vise à garantir la sécurité des produits et services et à encadrer les pratiques commerciales, avec un niveau de protection équivalent dans le commerce physique et en ligne.

Un cadre d'intervention à adapter aux nouvelles réalités commerciales

La politique de protection des consommateurs, qui s'inscrit dans un cadre désormais largement défini au niveau de l'Union européenne (UE), mobilise plusieurs acteurs publics, au premier rang desquels figure la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Compétente en matière de contrôle de l'information fournie aux consommateurs et de la loyauté des pratiques commerciales, elle partage la surveillance de la conformité des produits et services aux normes en vigueur avec d'autres administrations, qu'il s'agisse des autorités

² D'après l'Agence France Presse, la plateforme Shein a proposé 7 220 nouvelles références chaque jour entre le 22 mai et le 5 juin 2025. L'association « Les amis de la Terre » avait évalué ce nombre à 7 200 en mai 2023.

³ Données en euros constants.

sectorielles⁴ ou de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) pour les produits importés depuis les pays extérieurs à l'UE.

La DGCCRF s'est progressivement dotée des compétences et des outils lui permettant de mener à bien ses missions de contrôle de la loyauté de l'information et des pratiques commerciales en ligne⁵. Sa capacité d'intervention est cependant limitée face à l'abondance de l'information, à la sophistication des pratiques commerciales et à la dispersion des acteurs. Les délais qui encadrent la réalisation des enquêtes et procédures administratives sont par ailleurs difficilement compatibles avec le rythme des nouvelles pratiques de consommation.

De plus, la DGCCRF conserve une organisation héritée des logiques et contraintes du commerce traditionnel, fondée sur la compétence territoriale des services pour contrôler les entreprises établies dans un département. Ce modèle n'est pas adapté à des acteurs et des pratiques commerciales qui s'affranchissent des frontières et effacent la distinction entre commerce en ligne et traditionnel. Une révision de l'organisation et des modalités d'intervention de la DGCCRF s'avère nécessaire afin de renforcer leur adéquation aux nouvelles réalités et pratiques de consommation.

Des responsabilités éclatées et une stratégie à structurer

L'action publique souffre de l'absence de stratégie globale formalisée en matière de protection des consommateurs et d'un pilotage dispersé entre plusieurs administrations.

L'État ne connaît ni le coût de sa politique de protection des consommateurs ni le coût pour la société des problèmes rencontrés par les consommateurs. Les résultats publiés se limitent à des données d'activité (nombre de contrôles, de sanctions, quantités saisies, etc.), ce qui ne permet pas une véritable évaluation de l'efficacité et de l'efficience de l'intervention publique. Des initiatives en ce sens ont été engagées par la DGCCRF, qui pourrait s'inspirer des exemples à l'échelle européenne et au Royaume-Uni, afin de développer une approche plus économique de cette politique pour mieux en définir les priorités, au regard des atteintes aux droits des consommateurs les plus coûteuses pour la société.

L'articulation entre la DGCCRF et la DGDDI devrait également être renforcée sans délai afin de développer leurs complémentarités et de structurer un travail en commun aujourd'hui insuffisant.

Dans le cadre du plan d'action en faveur de la régulation et de la sécurité du e-commerce annoncé le 29 avril 2025, le Gouvernement a annoncé sa volonté de renforcer les contrôles des plateformes en ligne. Des efforts doivent par ailleurs être entrepris, à l'échelle européenne, pour améliorer l'efficacité des contrôles et adapter les procédures douanières au traitement de flux massifs de marchandises.

⁴ Notamment pour les produits financiers, les médicaments, l'alimentation, *etc.* Le présent rapport ne traite pas dans le détail des dimensions sectorielles de la protection des consommateurs.

⁵ Voir par exemple l'amende de 40 M€ infligée à la plateforme Shein en juillet 2025 pour pratiques commerciales trompeuses.

Mieux utiliser le numérique pour renforcer la protection et l'information des consommateurs

Le numérique offre des leviers qui peuvent permettre de transformer la politique de protection et d'information du consommateur en la rendant plus efficace. Lutter contre la cybermalveillance suppose des outils techniques comme le filtre anti-arnaques, prévu par la loi⁶ depuis 2024 mais non encore déployé, faute d'accord entre les administrations concernées. Ce projet doit être mené à terme sans délai.

De même, la politique de signalement par les consommateurs reste à consolider : les multiples plateformes publiques sont cloisonnées, peu lisibles, et leur articulation est insuffisante. La DGCCRF pourrait améliorer l'accès et l'interconnexion de ces outils pour faciliter l'orientation des usagers et rendre leur utilisation plus simple.

Afin de renforcer les moyens d'action des consommateurs, une ouverture contrôlée des données de la DGCCRF et de la DGDDI (*open data*⁷) pourrait contribuer à une meilleure information des consommateurs sur la sécurité et la conformité des produits, voire sur les sanctions infligées.

Dans un environnement numérique où l'information joue un rôle central, l'État n'a pas de stratégie en matière d'information dans le champ de la consommation. Censé contribuer à l'information générale des consommateurs, l'Institut national de la consommation, établissement public sous la tutelle de la DGCCRF, a très peu investi le champ numérique et les nouveaux médias. L'arrêt de la publication de son magazine « 60 millions de consommateurs » doit s'accompagner d'une refonte de cette mission, avec une stratégie numérique et une communication adaptée aux nouveaux usages.

De manière générale, l'État devrait mieux mobiliser les leviers du numérique pour renforcer les moyens donnés aux consommateurs pour se protéger, en s'appuyant sur les dynamiques portées par les associations, collectifs et acteurs engagés dans ce champ, et en développant des démarches de participation et de co-construction plus ouvertes.

⁶ Loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique (SREN).

⁷ Un glossaire des termes anglais du numérique est proposé en fin de rapport.

Récapitulatif des recommandations

Déployer rapidement des outils en ligne au bénéfice des consommateurs

1. Faire aboutir en 2026 le projet de « filtre anti-arnaques » (*ministère de l'intérieur et ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique*) ;
2. Afin d'améliorer l'expérience usager, unifier en 2026 sous un portail unique les différents dispositifs d'information et de signalement de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes permettant le recueil et l'orientation des signalements par l'administration ou l'autorité compétente (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique*) ;

Revoir l'organisation de la DGCCRF et ses instruments de pilotage

3. Adapter en 2026 l'organisation de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et de son réseau afin de mieux répondre aux enjeux du numérique (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique et ministère de l'intérieur*) ;
4. Doter la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes d'ici fin 2027 d'un outil permettant de mesurer le coût pour la société des atteintes aux droits des consommateurs et de mieux cibler son programme national d'enquêtes (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique*) ;

Mieux informer les consommateurs

5. Élaborer en 2026 une stratégie d'information des consommateurs en utilisant les moyens numériques (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique*) ;
6. Mettre en place en 2026 une politique d'ouverture des données relatives à la sécurité des produits pour favoriser la transparence et l'information des consommateurs (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique*) ;
7. Dans le respect du principe de proportionnalité, rendre publiques à partir de 2026 les sanctions prononcées par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes dans le cadre de la protection des consommateurs (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique*) .

Introduction

La protection des consommateurs vise, d'une part, à garantir leur sécurité en contrôlant la conformité à la réglementation des produits mis sur le marché et, d'autre part, à préserver leurs intérêts économiques en encadrant les pratiques commerciales de manière à permettre une information loyale, compréhensible et accessible.

Bien qu'elle soit mentionnée dans de nombreux textes, la protection des consommateurs ne fait pas l'objet d'une définition en droit français. Pour sa propre application, le code de la consommation (article liminaire) définit le consommateur de manière négative, comme « *toute personne physique qui agit à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole* ». Le droit de l'Union européenne en précise les contours et lui assigne deux objectifs⁸ : d'une part, la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs et, d'autre part, la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à l'organisation collective.

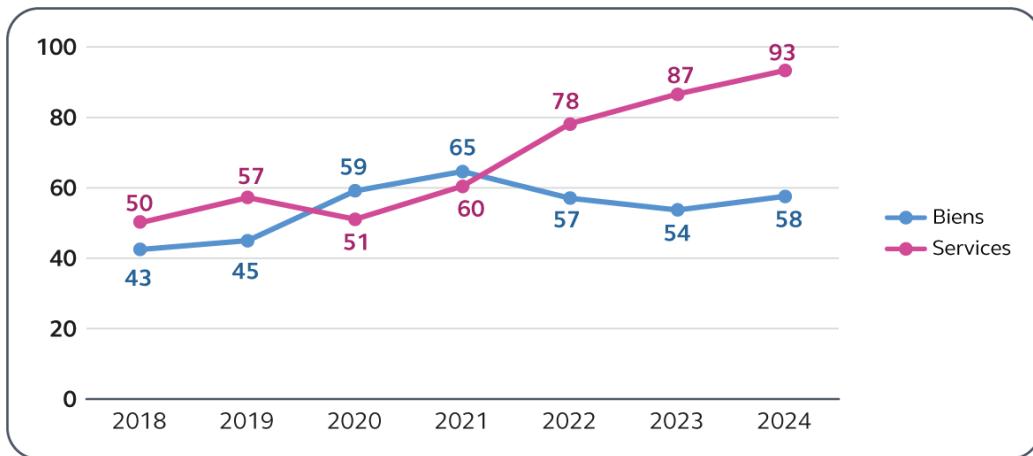
La diffusion massive des technologies numériques au cours des deux dernières décennies a profondément modifié les modalités de la consommation. L'illustration la plus évidente est la pratique du commerce en ligne, dont la diffusion a été accélérée par la crise sanitaire de 2020. En 2024, 94 % des Français utilisaient internet, 77 % avaient effectué au moins un achat en ligne (contre 7 % en 2001) et près de la moitié (48 %) réalisaient au moins un achat en ligne par mois.

Entre 2018 et 2024, le chiffre d'affaires du commerce en ligne en France a progressé de 35 % pour les biens et de 86 % pour les services⁹. Estimé à plus de 175 Md€ en 2024, il représente désormais plus de 10 % du chiffre d'affaires du commerce de détail.

⁸ Article 169 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁹ Données en euros constants. Source : Fédération du e-commerce et de la vente à distance (Fevad)

Graphique n° 3 : évolution du chiffre d'affaires du commerce en ligne en France (en Md€ constants 2018)



Source : Fédération du e-commerce et de la vente à distance (Fevad)

Les effets du numérique ne se limitent toutefois pas au développement du commerce en ligne et à une évolution des canaux de distribution. Des transformations plus profondes modifient en effet les comportements d'achat, les attentes des consommateurs et la manière dont ceux-ci exercent leurs droits. En facilitant l'accès à une information abondante et en démultipliant les possibilités de comparaison, les outils numériques donnent aux consommateurs de nouveaux moyens d'action. Sous réserve de disposer des compétences nécessaires, ces derniers peuvent mieux connaître les offres disponibles, adapter leurs achats à leurs besoins et ainsi optimiser leurs dépenses.

Ces évolutions s'accompagnent toutefois de risques accrus pour les consommateurs, liés notamment aux pratiques visant à orienter leurs choix de manière déloyale, en altérant l'information dont ils disposent et en exploitant à leur insu leurs biais cognitifs ou leurs mécanismes de décision. Les consommateurs en ligne courrent également un risque d'exposition à des produits non conformes à la réglementation du fait de la multiplication des vendeurs et des offres qui échappent en partie au contrôle des autorités. L'absence de contact physique entre le consommateur et le vendeur peut rendre plus difficile l'accès à une information fiable lors de l'achat ainsi que les éventuelles démarches en cas de réclamation et de litige, ce qui peut aussi contribuer au développement de nouvelles formes de fraudes et d'arnaques.

Face à ces enjeux, la politique de protection des consommateurs mobilise un ensemble d'acteurs administratifs. Elle s'inscrit en particulier dans le cadre du marché unique européen, régi par des règles d'harmonisation maximale¹⁰ visant notamment à garantir un niveau élevé de protection uniforme sur l'ensemble du territoire.

Au niveau national, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), rattachée au ministère de l'économie, joue un rôle central dans la définition et la mise en œuvre de cette politique. Elle conduit des actions de contrôle sur les produits, les services et les pratiques commerciales, participe à l'élaboration de la réglementation et peut prononcer des sanctions. Comme la Cour l'a montré dans son rapport de

¹⁰ Les États membres ne peuvent pas introduire de règles plus strictes que celles définies au niveau européen.

mars 2025¹¹, la DGCCRF partage cependant le champ de la protection des consommateurs avec de nombreux autres administrations.

La direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) assure un contrôle des produits avant leur mise sur le marché, lors de leur importation. De nombreux régulateurs sectoriels contribuent par ailleurs à la protection des consommateurs dans leur champ d'intervention, comme l'Autorité des marchés financiers (AMF), la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) et l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom).

Le présent rapport s'inscrit dans un contexte de transformation profonde des modalités de consommation et des risques auxquels sont exposés les consommateurs, non seulement dans le cadre du commerce en ligne mais plus généralement dans tous les usages du numérique. L'instruction menée par la Cour a porté principalement sur les deux fonctions essentielles de la politique de protection des consommateurs : la sécurité et la conformité des produits, d'une part, et l'information des consommateurs, d'autre part. Elle a, à ce titre, porté une attention particulière à l'action de la DGCCRF et de la DGDDI, qui sont les deux administrations les plus directement concernées par ces enjeux, mais aussi à leurs interactions avec les autres administrations compétentes, tant au niveau national qu'européen.

Les enjeux liés à des secteurs et produits particuliers n'entrent pas dans le champ du présent rapport, comme les contrôles relatifs à la sécurité sanitaire de l'alimentation, qui relève exclusivement, depuis 2023, de la direction générale de l'alimentation (DGAL), ou les médicaments et les dispositifs médicaux, dont le contrôle relève de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé.

Le présent rapport examine les transformations induites par le numérique sur les conditions de la consommation et leurs conséquences en matière de protection des consommateurs. Il met en évidence, en premier lieu, les défis que la numérisation de l'acte d'achat représente pour le cadre juridique et les outils de contrôle afin de garantir la qualité de l'information et lutter contre les nouvelles formes de pratiques déloyales (chapitre I). Il traite ensuite des enjeux du contrôle de la sécurité et de la conformité des produits dans un contexte de massification des flux transfrontaliers, de démultiplication des offres en ligne et de responsabilité limitée de certains opérateurs, en particulier dans le cas des places de marché (chapitre II). Il met enfin en lumière les changements que cette nouvelle donne impose à l'administration, tant dans son organisation que dans ses modes d'action, pour mieux répondre aux risques associés au numérique et renforcer les moyens d'action individuelle et collective des consommateurs (chapitre III).

¹¹ Cour des comptes, *La direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes, exercices 2020-2024, observations définitives, mars 2025*.

Chapitre I

L'information du consommateur

et la loyauté des pratiques commerciales

au défi de l'environnement numérique

Le développement du commerce électronique offre de nombreux avantages pour les consommateurs. Ils bénéficient d'un choix élargi de produits, avec des références plus nombreuses, accessibles en tout point du territoire grâce à un maillage logistique étroit. Disposant d'une information plus abondante, ils sont davantage en mesure d'effectuer des comparaisons leur permettant d'effectuer les choix les plus conformes à leur préférence : prix, caractéristiques techniques, durabilité, lieu ou conditions de production, *etc.*

La protection du consommateur s'est en partie structurée autour de la réduction de l'asymétrie d'information entre consommateurs et producteurs, portant notamment sur la qualité des produits. La multiplication des contenus informatifs aux sources variées et des outils d'aide à l'achat aux finalités diverses renforce la nécessité de garantir la fiabilité et la loyauté des données mises à la disposition des consommateurs. En outre, ceux-ci deviennent eux-mêmes producteurs d'information à travers les avis qu'ils publient et les données qu'ils génèrent en ligne. Cette évolution crée un contexte de vulnérabilité spécifique, notamment pour les consommateurs les plus jeunes, les plus âgés ou les moins éduqués, exposés à de nouvelles formes de manipulation, de profilage et de fraude. Si ces nouvelles pratiques de publicité et de consommation ont déjà conduit à adapter progressivement les outils de régulation(I), l'action publique demeure fragmentée face à des activités en perpétuelle évolution (II).

I - Un cadre de protection confronté à de nouvelles pratiques commerciales et à des risques accrus

La manière dont le consommateur s'informe avant d'acheter est profondément transformée par le numérique : multiplication des sources, personnalisation des contenus, intervention de nouveaux intermédiaires. Cette évolution, conjuguée à la circulation massive des données personnelles et à l'émergence de formes inédites de communication commerciale, met à l'épreuve les instruments classiques de contrôle et de protection des consommateurs et est à l'origine d'une évolution des outils de régulation.

A - Une transformation du rapport des consommateurs à l'information et à l'acte d'achat

1 - Une information enrichie dont la loyauté doit être assurée

La protection économique du consommateur vise notamment à corriger les asymétries d'information entre professionnels et consommateurs. Dans la mesure où l'information conditionne la capacité du consommateur à exercer un choix éclairé et avisé, elle doit être claire, loyale et intelligible.

Le numérique transforme en profondeur les modalités d'accès à l'information avec, par exemple, le recours aux comparateurs en ligne, les forums, les réseaux sociaux et les plateformes d'avis. Cette évolution, qui contribue à l'autonomisation du consommateur, soulève aussi de nombreuses difficultés.

S'agissant des comparateurs, le législateur est intervenu dès 2014¹² pour obliger ces sites à fournir une information loyale, claire et transparente : description de leur fonctionnement, indication du caractère payant du référencement, lisibilité des critères de classement. La DGCCRF contrôle le respect de ces obligations, ce qui ne préjuge pas pour autant de la fiabilité du classement proposé. Dans ce cas, le contrôle est facilité par l'identification des opérateurs et par un cadre juridique stabilisé, qui permet de recourir aux instruments classiques de régulation.

Il en va autrement des sites fondés sur la recommandation, utilisant en particulier les avis en ligne. La diffusion de faux avis, ou son organisation, constitue une pratique commerciale trompeuse, constitutive d'un délit. Pourtant, le phénomène des faux avis est identifié par la DGCCRF depuis ses premières enquêtes sur le sujet en 2010 et demeure répandu : en 2023, près d'un tiers des 551 établissements contrôlés à la suite d'un ciblage présentaient des anomalies de nature variée, allant de l'omission d'informations obligatoires comme la date de rédaction de l'avis, à des cas de falsification¹³. Depuis 2021¹⁴, les professionnels doivent préciser les modalités de vérification de l'authenticité des avis, sans être pour autant tenus à une vérification systématique.

En parallèle de ces outils qui permettent au consommateur de s'informer activement, ce dernier est exposé de façon passive et plus ou moins consciente à des contenus promotionnels visant à orienter son comportement. Ces formes de communication commerciale, distinctes des formats publicitaires traditionnels, reposent notamment sur le recours à des influenceurs, prescripteurs particulièrement actifs auprès des publics jeunes. En contrepartie d'un avantage financier ou en nature, l'influenceur promeut des produits ou services auprès des gens qui constituent sa « communauté ». Ce type de *marketing* s'appuie sur une relation de confiance personnalisée, parfois quasi affective, qui peut avoir un impact plus fort sur les comportements d'achat qu'une publicité classique.

¹² Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

¹³ Les plus graves peuvent aboutir à des amendes pour pratique commerciale trompeuse à la suite de l'achat et de la diffusion de faux avis.

¹⁴ Ordonnance n° 2021-1734 du 22 décembre 2021 renforçant les droits des consommateurs, transposant la directive (UE) 2019/2161 (dite « directive Omnibus »).

La transparence tarifaire constitue un autre aspect essentiel de l'information du consommateur. Si le professionnel reste libre de fixer ses prix, y compris en pratiquant des politiques différencierées selon les canaux ou le moment de l'achat – comme dans le cas de la tarification dynamique (*yield management*) –, certaines pratiques peuvent désorienter le consommateur, notamment en matière de réduction de prix. La lisibilité des rabais affichés dépend en effet de la clarté du prix de référence, qui, bien que précisément défini par la réglementation, reste difficilement identifiable pour le consommateur, en particulier sur les sites caractérisés par une forte densité visuelle de promotions et de prix barrés et par la fréquence des actualisations. Le contrôle de la loyauté des promotions affichées sur les sites de commerce en ligne nécessite des enquêtes approfondies de la DGCCRF. En juillet 2025, la plateforme Shein a ainsi été sanctionnée à hauteur de 40 M€ pour pratique commerciale trompeuse à l'issue d'une procédure de transaction, notamment pour avoir majoré les prix de référence pour le calcul des réductions affichées.

L'essor de l'intelligence artificielle (IA) générative introduit une inflexion supplémentaire, dont les effets sur les comportements d'achat restent encore mal appréhendés. Selon une étude récente¹⁵, 31 % des Français déclarent avoir déjà eu recours à l'intelligence artificielle dans le cadre d'un achat en ligne. L'adoption rapide de l'IA transforme les parcours d'achat en rendant les sources d'information plus dynamiques et personnalisées. Les technologies comme les agents conversationnels, la recherche visuelle intuitive¹⁶ et les recommandations fondées sur le comportement des utilisateurs redéfinissent les interactions entre consommateurs et sites marchands. Or, elles sont difficilement auditables et échappent aux référentiels classiques de fiabilité, ce qui complique leur encadrement par les dispositifs actuels de protection du consommateur. La mise en œuvre progressive du récent règlement européen sur l'IA¹⁷, à laquelle la DGCCRF contribuera, constitue un enjeu majeur pour adapter les mécanismes de protection du consommateur et minimiser les risques associés à ces technologies émergentes.

2 - La collecte des données personnelles, un risque pour le consommateur

Le développement du commerce en ligne s'est accompagné d'une intensification de la collecte de données personnelles, qui peuvent être fournies directement par le consommateur (coordonnées, préférences, informations de contact) ou collectées indirectement par des dispositifs de suivi tels que les traceurs (*cookies, pixels, etc.*), les applications mobiles ou le traçage des adresses IP (*IP tracking*) qui permettent d'observer les comportements de navigation, les recherches effectuées et les interactions avec des contenus. Enfin, de nombreuses plateformes se présentant comme gratuites reposent sur un modèle publicitaire fondé sur le traitement ou la vente de données à caractère personnel en contrepartie d'un accès à certains services, comme les réseaux sociaux.

Cette évolution transforme profondément le rapport entre le consommateur et l'information commerciale. L'enjeu n'est plus seulement de garantir au consommateur l'accès

¹⁵ Adyen, *Adyen Index 2025 – Retail : Quand l'IA influence les habitudes des Français*, 2025.

¹⁶ Technologie qui permet à un utilisateur d'effectuer une recherche à partir d'un élément visuel, généralement une image, plutôt qu'en saisissant des mots-clés.

¹⁷ Règlement 2024/1689 du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle.

à une information claire, compréhensible et loyale mais aussi d'encadrer la manière dont ses propres données sont captées, traitées et utilisées, souvent à des fins commerciales. Ce changement de perspective a conduit à l'adoption d'un cadre juridique spécifique, structuré autour du règlement général sur la protection des données (RGPD), qui encadre la collecte et le traitement des données à caractère personnel afin de protéger la vie privée des citoyens européens et dont la Cnil contrôle l'application en France.

Malgré les garanties offertes par le RGPD, la maîtrise des données échappe encore souvent au consommateur. Celui-ci peut ignorer que ses données ont été transmises à des partenaires commerciaux, revendues à des courtiers spécialisés, collectées à partir de sources en ligne sans information préalable, ou encore volées puis diffusées ou revendues sur des réseaux clandestins. Ces données sont fréquemment exploitées à des fins de prospection commerciale ou pour le ciblage de la publicité en dehors de tout recueil préalable du consentement des consommateurs. Enfin, la subtilité des techniques employées rend difficile pour le consommateur l'identification des situations dans lesquelles il fait l'objet d'un profilage abusif. Tant que ces pratiques restent peu perceptibles, l'exercice, par les consommateurs eux-mêmes, des droits prévus par le RGPD demeure limité. Leur garantie repose avant tout sur les enquêtes diligentées par les autorités de protection des données et les sanctions qu'elles prononcent dans les pays du siège de l'entreprise¹⁸.

3 - Une exposition accrue au risque d'escroquerie et à la cybermalveillance

Le consommateur en ligne est confronté aux mêmes manquements aux règles de la consommation qu'en magasin, mais le numérique massifie les effets des fraudes et abus. En outre, il est particulièrement exposé à de nouvelles formes de criminalité organisée. Entre 2016 et 2023, les atteintes aux biens liées au numérique, enregistrées par les services de police et de gendarmerie, ont progressé en moyenne de 8 % par an. Le développement de l'intelligence artificielle générative accroît les capacités de dissimulation et de sophistication des fraudes en ligne, rendant leur détection et leur prévention plus difficiles.

Fraude, arnaque, escroquerie

Le langage courant mobilise différentes notions pour qualifier des pratiques commerciales illicites ou trompeuses. Toutefois, toutes ne relèvent pas du même registre juridique. Les pratiques commerciales trompeuses, définies à l'article L. 121-2 du code de la consommation, recouvrent les situations dans lesquelles le professionnel induit le consommateur en erreur, notamment sur la disponibilité réelle du produit, le caractère temporaire ou exceptionnel d'une promotion, les effets attendus de l'usage du bien ou du service, ou encore sa propre identité ou ses qualifications. Il s'agit de pratiques fréquemment rencontrées dans le commerce numérique.

¹⁸ À l'instar de la *Data Protection Commission* irlandaise à l'encontre de Facebook ou d'Instagram (décisions du 31 décembre 2022) ou de la Commission nationale pour la protection des données luxembourgeoises à l'encontre d'Amazon (décision du 16 juillet 2021).

La fraude désigne un vaste ensemble de pratiques trompeuses accomplies à l'aide de moyens déloyaux – ruse, dissimulation, mauvaise foi – dans le but d'induire le consommateur en erreur et d'obtenir un avantage. Elle concerne généralement les caractéristiques des produits ou services vendus (qualité, origine, composition). Dans ce cas, l'entreprise commet une infraction, juridiquement qualifiée de tromperie par la DGCCRF (article L. 441-1 du code de la consommation).

L'escroquerie est un délit défini par le code pénal, qui suppose des manœuvres frauduleuses – faux nom, fausse qualité, mise en scène – ayant conduit la victime à remettre volontairement un bien, un service ou une somme d'argent.

Le terme familier « arnaque » ne relève pas, quant à lui, du droit positif. Il désigne une pratique à caractère intentionnel et organisé, visant à piéger les consommateurs, souvent à grande échelle, notamment en tirant parti des technologies numériques. La notion d'arnaque sur internet recouvre un grand nombre de situations dont seule une partie est directement qualifiable sur le plan juridique, en mobilisant les notions d'escroquerie, de pratiques commerciales déloyales, trompeuses ou agressives.

En 2023, 38 % des escroqueries enregistrées par la police et la gendarmerie utilisaient le vecteur numérique¹⁹. Les escroqueries représentaient 31 % des signalements enregistrés sur la plateforme nationale de signalement des contenus illicites (Pharos) en 2024. Elles constituaient les infractions numériques les plus fréquemment enregistrées²⁰.

Les modes opératoires sont très diversifiés : escroquerie à la petite annonce (faux vendeur ou faux acheteur), fausse location, faux site de vente, *etc.* Les montants en jeu et le nombre de victimes peuvent être très élevés. Ainsi, un réseau d'escrocs à l'origine de faux sites de vente en ligne de produits d'ameublement, démantelé en 2024 a généré 4 M€ de ventes non honorées auprès de 20 000 victimes.

Parallèlement, la sécurisation des paiements en ligne a accompagné et favorisé le développement du commerce électronique en levant certains freins à l'achat. Si la part des paiements en ligne a continué de croître, le niveau de fraude²¹ a diminué de 35 % entre 2019 et 2023.

Les paiements sur internet demeurent toutefois proportionnellement plus exposés à la fraude²² : en 2023, 100 000 € de paiements par carte sur internet donnaient lieu à 160 € de fraude, contre 78 € pour les chèques et 21 € pour les paiements sans contact par mobile. Les paiements par carte sur internet concentrent 71 % de la valeur de la fraude, soit 352 M€, alors qu'ils ne représentent que 23 % du montant total des opérations.

La captation de données personnelles joue un rôle important dans le ciblage des fraudes. Les escrocs parviennent ainsi à crédibiliser leur discours en récupérant des informations sur leurs victimes, notamment via des bases de données diffusées sur le *darkweb*²³. Cela explique notamment la progression du vol de données : en 2024, le nombre de notifications de violations des données personnelles adressées à la Cnil a augmenté de 20 % par rapport à 2023²⁴. Les

¹⁹ Ministère de l'intérieur, *Interstats*, n° 67, avril 2024.

²⁰ Rapport annuel 2024 sur la cybercriminalité du commandement du ministère de l'intérieur dans le cyberspace.

²¹ Calculé en rapportant la valeur totale de la fraude au montant total des opérations réalisées.

²² Observatoire de la sécurité des moyens de paiement, rapport annuel 2023.

²³ Partie non indexée d'internet accessible uniquement via des logiciels spécifiques, souvent associée à l'anonymat et parfois utilisée pour des activités illicites.

²⁴ Cnil, *rapport d'activité* 2024.

violations de très grande ampleur, touchant plus d'un million de personnes, ont doublé en un an, avec près de quarante attaques réussies en 2024, tous secteurs d'activité confondus.

Au-delà des escroqueries classiques, certaines formes de commerce en ligne présentent des risques spécifiques, à l'image du développement de la vente en livraison directe (*dropshipping*²⁵). Les plaintes liées à cette pratique portent principalement sur la non-livraison de produits et l'absence de remboursement des sommes versées à la commande. Deux profils se dégagent parmi les mis en cause : d'une part, des vendeurs relativement jeunes, novices dans la vente en ligne et méconnaissant les règles et leur responsabilité en matière de commercialisation ; d'autre part, des vendeurs plus expérimentés, généralement mieux informés des règles applicables et souvent domiciliés à l'étranger.

Le *dropshipping* favorise les pratiques commerciales trompeuses (disponibilité des produits, usage de faux labels, présentation trompeuse des prix et des promotions) et la méconnaissance de certaines règles applicables à la vente à distance, notamment le droit de rétractation. Il peut également abriter des pratiques susceptibles de porter atteinte à la santé ou à la sécurité des personnes comme la vente non autorisée de substances médicamenteuses potentiellement dangereuses.

B - Un ajustement progressif des outils de régulation

1 - L'autorégulation et les engagements volontaires des professionnels

Une forme d'autorégulation s'est progressivement développée pour compléter la réglementation existante et accompagner les principaux acteurs du secteur, qu'il s'agisse des avis en ligne ou de l'influence commerciale.

Indépendamment des problématiques de protection des consommateurs, la fiabilité des avis constitue pour certaines plateformes un élément central de leur modèle économique, en raison de leur rôle déterminant dans le processus d'achat²⁶. Le traitement des avis est d'autant plus stratégique qu'ils influent sur les algorithmes de classement des moteurs de recherche, tant par leur nombre que par leur contenu.

Plusieurs acteurs du commerce en ligne (Amazon, Booking, Expedia, *etc.*) ont ainsi constitué une « Coalition pour des avis dignes de confiance » (« *Coalition for Trusted Reviews* ») afin d'échanger des informations et de bloquer les faux avis en amont de leur publication. Les plateformes peuvent également engager des actions en justice contre les courtiers en faux avis qui démarquent les consommateurs – notamment via les réseaux sociaux.

De même, une norme (Iso 20488) publiée en 2018, définit les principes applicables à la collecte, la modération et la publication d'avis en ligne, à destination des entreprises et des plateformes spécialisées. Elle établit un cadre visant à garantir la loyauté du traitement des avis : limitation aux consommateurs réels, publication de l'ensemble des avis, y compris négatifs, et

²⁵ Mode de 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.

²⁶ 94 % des personnes interrogées déclarent y porter attention et 73 % reconnaissent qu'ils influencent leur décision. Source : Observatoire de la consommation de l'UFC-Que Choisir, 2024.

modération transparente sans suppression arbitraire. Cette norme encadre les conditions de recueil et de publication, sans certifier le contenu des avis eux-mêmes. Malgré cet encadrement volontaire qui complète utilement la réglementation, les pratiques observées ne garantissent pas une fiabilité totale des avis en ligne, ce qui justifie le maintien des contrôles de la DGCCRF.

Une dynamique comparable d'autorégulation s'est développée dans le secteur de l'influence commerciale, à l'initiative de plusieurs instances professionnelles. Créeé en 2023, l'union des métiers de l'influence et des créateurs de contenu (Umicc) est une association représentant les influenceurs et les activités connexes. Elle a établi plusieurs chartes éthiques à destination de ses adhérents et des annonceurs, qui rappellent certaines règles comme l'interdiction des pratiques commerciales déloyales (telles que les fausses offres « gratuites », les promotions fictives ou les allégations thérapeutiques trompeuses) et l'obligation de déclarer toute relation commerciale donnant lieu à publication.

L'Umicc, qui regroupe quelques milliers d'influenceurs parmi les 170 000 recensés en France, incite également ses membres à obtenir la certification « influence commerciale responsable » délivrée par l'autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP), association privée chargée de l'autorégulation du secteur.

Des certifications spécifiques en publicité financière et en jeux d'argent ont également été mises en place avec l'Autorité des marchés financiers (AMF) et l'Autorité nationale des jeux (ANJ).

2 - Un cadre juridique en évolution permanente sous l'effet du droit européen

La protection des consommateurs repose sur le principe central de l'interdiction des pratiques commerciales déloyales, ce qui recouvre toutes les pratiques qui « *altère[nt] ou [sont] susceptible[s] d'altérer de manière substantielle le comportement économique du consommateur normalement informé et raisonnablement attentif et avisé, à l'égard d'un bien ou d'un service* »²⁷. Cette interdiction est technologiquement neutre : elle couvre toutes les transactions entre professionnels et consommateurs, en ligne ou hors ligne. Elle s'applique également aux pratiques des influenceurs, notamment lorsque la nature commerciale de leurs contenus n'est pas clairement indiquée.

La réglementation européenne apporte une protection accrue aux consommateurs jugés plus vulnérables. Elle repose sur le principe selon lequel, au-delà des caractéristiques individuelles (notamment l'âge : enfants, adolescents, personnes âgées), le contexte numérique accentue les vulnérabilités en raison de la collecte et du traitement des données individuelles.

L'harmonisation maximale du droit européen n'a pas empêché la France de compléter l'encadrement de l'activité d'influenceur²⁸. La loi de 2023 a défini le métier d'influenceur et rappelé les principes auxquels ceux-ci sont soumis en matière de publicité et de pratique commerciale trompeuse. Elle s'est accompagnée d'une campagne active de la DGCCRF, ayant permis une meilleure appropriation des obligations en matière de pratiques commerciales, tant par les professionnels que par les consommateurs. Elle a également permis de clarifier les responsabilités de l'ensemble des acteurs de la chaîne (annonceurs, agents d'influenceurs, etc.).

²⁷ Inscrite en 2008 à l'article L. 121-1 du code de la consommation, cette interdiction découle de la directive 2005/29/CE du 11 mai 2005.

²⁸ Loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs.

La loi sur l'influence commerciale : de premiers effets positifs mais une portée surtout pédagogique

La loi de juin 2023 a donné une définition précise de l'influence commerciale, qui ne se limite pas aux activités en ligne. Elle rappelle que la réglementation en matière de publicité s'applique également aux influenceurs et y a ajouté des interdictions spécifiques, notamment pour certains produits et services financiers comme les cryptomonnaies.

Afin de lutter contre certaines dérives, un influenceur établi hors de l'UE mais ciblant un public français est désormais tenu de désigner un représentant au sein de l'UE et de souscrire une assurance civile couvrant sa responsabilité civile professionnelle.

La loi sur l'influence commerciale renforçait aussi la responsabilité des plateformes dans le contrôle des influenceurs mais ces dispositions, que la Commission européenne estimait contraires ou redondantes avec le règlement sur les services numériques (*Digital Services Act, DSA*), ont été supprimées en 2024²⁹. La même année, une ordonnance a mis en cohérence la loi avec le droit européen s'agissant de la question du principe du pays d'origine et des conditions d'information sur l'intention commerciale.

Deux ans après le vote de la loi, plusieurs dispositions restaient soumises à la publication de décrets en Conseil d'État, notamment pour fixer le seuil à partir duquel la relation entre influenceurs et annonceurs doit faire l'objet d'un contrat écrit.

La DGCCRF a accompagné sa mise en œuvre en publiant un guide destiné aux influenceurs et créateurs de contenu³⁰, dans le cadre d'un dialogue continu avec les acteurs du secteur.

Dans son rapport 2024, l'observatoire de l'influence responsable dresse un premier bilan positif de la loi de juin 2023, qui a contribué à une forte sensibilisation de la profession. L'observatoire indique notamment que, parmi les contenus examinés, le taux de conformité totale aux règles de transparence est passé de 59 % à 71 % entre le premier et le second semestre 2023. La progression est particulièrement marquée chez les influenceurs comptant moins de 10 000 abonnés (de 40 à 59 %) tandis que le taux de conformité est resté stable pour les comptes dépassant le million d'abonnés (83 %).

La tendance est positive mais le taux de non-conformité reste significatif, ce qui justifie la poursuite des enquêtes menées par la DGCCRF et la recherche d'une meilleure articulation avec certaines autorités sectorielles.

3 - Un renforcement des capacités techniques et de l'expertise de l'État à mieux coordonner

Face à la dispersion des autorités publiques chargées de la régulation numérique, l'État a créé en 2020 le Pôle d'expertise de la régulation numérique (Peren)³¹ chargé d'appuyer les administrations dans leurs travaux de conception, de mise en œuvre et d'évaluation de cette régulation. Placé sous l'autorité conjointe des ministres chargés de l'économie, de la communication et du numérique, il est rattaché à la direction générale des entreprises pour sa gestion administrative et financière. Huit autorités administratives et publiques indépendantes

²⁹ Loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole.

³⁰ Guide de bonne conduite - Influence commerciale - L'essentiel de vos droits et devoirs pour votre activité d'influence commerciale DGCCRF, décembre 2023.

³¹ Décret n° 2020-1102 du 31 août 2020.

peuvent solliciter son appui³², auxquelles s'ajoutent plusieurs administrations centrales (notamment la DGE, la DGDDI et la DGCCRF). Composé d'une trentaine d'agents (principalement scientifiques de la donnée et programmeurs), ce service vise à combler l'asymétrie de compétences techniques entre l'État et les grandes entreprises du numérique. Il mène des analyses techniques pour éclairer certaines pratiques comme l'*IP tracking*, l'économie de l'attention, les biais cognitifs dans la publicité en ligne et le modèle économique des réseaux sociaux. Certaines de ses analyses sont rendues publiques³³.

Le Peren a également une activité opérationnelle et développe notamment des outils informatiques pour certains services d'enquête, dont la DGCCRF. Il mutualise des compétences techniques en développant des outils qui peuvent être adaptés pour plusieurs administrations, moyennant des ajustements limités, tels que l'instrument de moissonnage des données, utilisé par de nombreux régulateurs numériques (Cnil, Arcom ou Arcep), ou un outil qui facilite les enquêtes sur les influenceurs en automatisant la collecte de données vidéos et textuelles (*scraping*) à partir d'un pseudonyme.

Sans être un service d'enquête, le Peren peut collecter des données librement accessibles sur les sites des opérateurs de plateforme afin d'expérimenter des outils de régulation adaptés³⁴. Ses missions sont conduites exclusivement en interne, sans recours à des prestataires extérieurs, ce qui permet de consolider une expertise indépendante au sein des services de l'État.

La nécessité de renforcer l'expertise au sein des services de l'État en matière de régulation numérique n'est pas contestable. Le Peren a démontré sa capacité à répondre aux demandes en produisant des études et des outils adaptés, mais il demeure un instrument encore insuffisamment mobilisé et intégré dans l'écosystème administratif. Ainsi, la DGDDI ne le sollicite pas, préférant renforcer sa propre expertise interne sans avoir à communiquer les données nécessaires à la conception d'outils spécifiques. La DGCCRF, bien qu'utilisatrice régulière des services du Peren, développe parallèlement ses propres outils au sein de sa cellule numérique, présentés ci-après. Par ailleurs, la capacité du Peren à maintenir un niveau d'expertise élevé est fragilisée par des difficultés de recrutements rencontrées dans un secteur très concurrentiel, en particulier sur le plan salarial. À cela s'ajoutent des choix de gestion qui ne traduisent pas une volonté affirmée d'en faire un acteur de référence au sein des services de l'État³⁵. En l'absence de positionnement stratégique clair, le Peren s'ajoute à un paysage institutionnel déjà morcelé. Une clarification de son rôle et des missions qu'il exerce au bénéfice des administrations permettrait de renforcer la cohérence de la stratégie et de l'action publique en matière de régulation numérique.

De son côté, la DGCCRF développe ses propres instruments d'enquête³⁶. Elle s'est dotée de l'outil Polygraphe, qui automatise la collecte, le traitement et l'analyse des avis en ligne

³² Autorité de la concurrence (ADLC), autorité des marchés financiers (AMF), autorité nationale des jeux (ANJ), autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de presse (Arcep), autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), autorité de régulation des transports (ART), commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) et défenseur des droits (DDD).

³³ Le Peren publie sur son site une collection de notes intitulées « Éclairages sur... ».

³⁴ Décret n° 2022-603 du 21 avril 2022.

³⁵ Le Peren a été écarté de l'application de la circulaire de 2024 relative à la politique salariale de la filière numérique, ce qui amoindrit son attractivité, y compris vis-à-vis des autres services de l'État.

³⁶ Particulièrement par le biais de la cellule numérique au sein du service national des enquêtes.

présents sur les interfaces de certains opérateurs de plateformes. Après la collecte des données, l'application attribue un score de suspicion à chaque professionnel, fondé sur des indicateurs statistiques. Il s'agit d'un outil de ciblage destiné à identifier les professionnels susceptibles de publier de faux avis sur la base de calculs objectivés. Il ne suffit naturellement pas, à lui seul, à établir juridiquement une pratique commerciale trompeuse, laquelle nécessite une investigation conduite par les enquêteurs de la DGCCRF.

Un autre outil, dénommé Ours (outils réseaux sociaux), actuellement en cours de test, devrait fournir aux enquêteurs une solution complète d'investigation sur certains réseaux sociaux, allant de la collecte des données à leur transcription et exploitation, grâce à des modèles d'intelligence artificielle.

Ces outils demeurent cependant limités face aux moyens déployés par les grands acteurs du numérique. D'une part, malgré leur sophistication, les outils ne permettent pas encore une couverture exhaustive des plateformes, qui ont chacune leurs spécificités. Chaque outil de *scraping* est ainsi conçu pour un réseau social en particulier et l'extension à un autre réseau nécessite des développements importants.

D'autre part, les plateformes adaptent en permanence leurs dispositifs techniques, notamment en recourant à des mécanismes anti-*scraping* destinés à restreindre l'accès à leurs contenus. La DGCCRF estime qu'un encadrement juridique plus contraignant serait nécessaire pour obliger les plateformes à assurer un accès effectif aux données utiles à l'exercice des missions de contrôle.

II - De nécessaires efforts de coordination pour mieux réguler des acteurs en constante évolution

La diversification des pratiques commerciales numériques et des schémas de fraude fragilise la cohérence du cadre d'action publique. Le cloisonnement institutionnel, la faiblesse de la coordination et la profusion de dispositifs nuisent à la lisibilité et à l'efficacité de la réponse apportée aux consommateurs.

A - Une complexification des pratiques à réguler

1 - Des activités au croisement de plusieurs réglementations

Dans le domaine numérique, certaines pratiques commerciales issues du modèle traditionnel se transforment sous l'effet de l'innovation technologique, échappant ainsi aux catégories juridiques existantes. Cette hybridation rend leur encadrement plus complexe. Un même service peut relever simultanément de plusieurs régimes juridiques, malgré les tentatives de clarification du régulateur européen. Il en résulte une perte de lisibilité pour le consommateur et un surcroît de difficulté pour les administrations chargées du contrôle.

Certaines plateformes numériques adoptent ainsi des modèles multifonctionnels : elles intègrent, au sein d'un même environnement, réseau social, commerce en ligne et services personnalisés fondés sur l'exploitation des données. TikTok, par exemple, permet à un

influenceur de promouvoir un produit dans une vidéo (réseau social), de renvoyer l'utilisateur vers une boutique intégrée à la plateforme (commerce), tout en personnalisant l'offre selon les préférences ou les comportements de navigation de l'utilisateur (automatisation par algorithme). Ce type de modèle brouille les lignes entre éditeur, hébergeur, vendeur et régulateur de contenu, chacun relevant de régimes juridiques distincts.

Le cas de la publicité audiovisuelle illustre bien cette complexité. Le décret de 1992³⁷ encadre les publicités diffusées à la télévision traditionnelle, tandis qu'un autre décret, publié en 2021³⁸ s'applique aux services de médias audiovisuels à la demande (SMAD). Toutefois, les plateformes de partage de vidéos comme Dailymotion ou YouTube ne sont pas en tant que telles qualifiées de SMAD. Ce sont certaines chaînes qui y sont hébergées qui peuvent relever de ce régime, sur la base d'une appréciation au cas par cas par l'Arcom. Un même éditeur peut ainsi voir sa chaîne qualifiée de SMAD sur YouTube, mais pas sur TikTok. En conséquence, une même vidéo publicitaire peut être soumise à des obligations réglementaires différentes selon la plateforme où elle est visionnée, ce qui affaiblit l'efficacité des dispositifs de régulation.

Le système dit « consentir ou payer », mis en place récemment par plusieurs grandes plateformes, en est une autre illustration. Ce mécanisme propose à l'utilisateur, en réponse aux exigences du RGPD, soit d'accepter le traitement de ses données à des fins publicitaires, soit de payer un abonnement pour accéder au service sans publicité. Derrière cette apparente simplicité, le système soulève des questions juridiques complexes³⁹ relevant à la fois du RGPD, de la directive sur les pratiques commerciales déloyales⁴⁰ et du *Digital markets act*⁴¹ (DMA). Il impose aux régulateurs une coordination entre plusieurs régimes, dont les finalités diffèrent, voire entrent parfois en tension.

2 - Des capacités d'enquête et de contrôle confrontées à des limites techniques

Par rapport au commerce traditionnel, les services chargés de la protection du consommateur font face à des difficultés particulières pour identifier les pratiques commerciales déloyales dans le commerce en ligne. Le cas des influenceurs illustre un certain nombre de ces situations qui s'appliquent à de multiples domaines (plateformes de commerce en ligne, *dropshipping*, etc.).

L'identification des professionnels constitue une première difficulté. Elle est double dans le cas des influenceurs. Leur activité ne faisant pas l'objet d'une déclaration préalable, il est nécessaire de repérer, parmi le flux de contenus publiés sur les différents réseaux sociaux, ceux correspondant à des pratiques susceptibles de relever de l'influence commerciale. De plus, nombre d'entre eux exercent sous pseudonyme, ce qui rend parfois indispensable le recours aux hébergeurs ou aux opérateurs télécom pour établir leur identité, sans que ces derniers ne coopèrent toujours de manière satisfaisante.

L'instantanéité propre au numérique met également à l'épreuve les capacités d'enquête, soumises à des délais difficilement compressibles (réalisation de constat, qualification des faits

³⁷ Décret n° 92-280 du 27 mars 1992.

³⁸ Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021.

³⁹ Comité européen de la protection des données, avis 08/2024.

⁴⁰ Directive 2005/29/CE modifiée.

⁴¹ Règlement 2022/1925.

et suites à engager). Certains influenceurs produisent des flux continus, parfois en direct. Les publications peuvent être rapidement supprimées ou modifiées avant que le constat n'ait pu être opéré. La conservation des données techniques par les fournisseurs d'accès à internet est strictement limitée à un an⁴². Dans ces conditions, l'efficacité de l'enquête dépend directement des délais de réponse des opérateurs. Dans ce contexte, identifier une infraction suppose parfois la capture continue d'un volume important de contenus, soulevant des contraintes juridiques et techniques, pour le stockage mais surtout pour l'exploitation des données.

Les autorités de contrôle sont confrontées à des limites liées à leur compétence géographique. Les grandes plateformes relèvent du droit de l'Union européenne. Les professionnels qui y exercent une activité commerciale depuis un pays tiers peuvent donc voir leur responsabilité engagée en cas de manquement au droit de la consommation. La sanction demeure cependant difficile à appliquer. Pour les influenceurs établis hors d'Europe, la suppression de contenus litigieux reste techniquement possible, mais les poursuites pénales nécessitent un recours à la coopération judiciaire internationale, dont l'effectivité varie fortement selon les États.

L'atomisation des pratiques et des canaux de diffusion complique également les enquêtes. Les faux avis, par exemple, sont disséminés sur de multiples canaux : sites professionnels, plateformes d'avis tiers (Google, Trustpilot, TripAdvisor, *etc.*), places de marché, réseaux sociaux, sites de réservation, *etc.* Chaque situation suspecte nécessite une demande de communication ciblée, sans automatisation possible car la preuve de l'infraction doit être établie pour chaque avis.

Le contrôle des influenceurs

Le nombre d'influenceurs sur les réseaux sociaux est estimé à environ 170 000 en France. Le contrôle de leurs pratiques relève principalement de la DGCCRF au titre de la lutte contre les pratiques commerciales déloyales et les manquements aux réglementations sectorielles, même si des autorités comme l'AMF ou l'ANJ interviennent dans leur champ de compétence.

Fondé sur une analyse des risques croisant différentes informations (analyses économiques, échanges avec les professionnels, signalements remontant du terrain, veille médiatique, *etc.*), le contrôle exercé par la DGCCRF se heurte à plusieurs difficultés. D'abord, l'identification des manquements suppose un visionnage préalable des contenus, ce qui représente une charge importante au regard de l'abondance des flux. Cette tâche est d'autant plus complexe que les contenus sont diffusés sur une grande variété de plateformes aux logiques de fonctionnement, formats de publication et conditions d'accès aux données très hétérogènes.

Ensuite, la nature éphémère de certains formats de publication, dont la durée de diffusion est par définition limitée, impose une surveillance en temps réel et des capacités techniques adaptées pour permettre l'enregistrement et la conservation des éléments constitutifs d'un constat. Cette exigence suppose une formation adaptée des agents et d'importantes capacités de stockage.

Enfin, de nombreux contenus peuvent échapper à la qualification de publicité du fait de l'ambiguïté, volontaire ou non, sur leur caractère promotionnel, ce qui nécessite des investigations approfondies pour établir l'existence d'une contrepartie commerciale.

⁴² Article L. 34-1 III du code des postes et des communications électroniques.

En 2024, la DGCCRF a contrôlé 287 professionnels, ciblés sur la base de signalements et d'indices, et relevé un taux d'anomalie de 46 %. Ces enquêtes ont donné lieu à 58 avertissements, 14 procès-verbaux pénaux, cinq procès-verbaux administratifs et 113 injonctions (dont cinq avec publication).

3 - De nouvelles pratiques à la limite des règles actuelles

La régulation se heurte également à des procédés au cadre juridique incertain, comme le cas des « interfaces trompeuses » (*dark patterns*), qui visent à orienter subrepticement les choix des utilisateurs. L'exploitation des biais cognitifs constitue une technique déjà présente dans le commerce traditionnel. Selon l'OCDE⁴³, les modèles économiques numériques accentuent les asymétries d'information et de pouvoir et favorisent des procédés pouvant exploiter ou tromper le consommateur. L'OCDE juge « *alarmant de constater à quel point les techniques de manipulation, de coercition, de tromperie ou de conception addictive, connues sous le nom de « dark commercial patterns » ou interfaces commerciales truquées⁴⁴, sont répandues* ». D'après une étude menée en 2024 dans 20 pays, neuf consommateurs sur dix ont déjà été exposés à une interface truquée sur un site ou une application.

Ces techniques d'exploitation des biais cognitifs ne sont pas nouvelles, mais leur prévalence et leur efficacité se sont accrues⁴⁵. Le consommateur est ainsi amené à payer davantage, acheter des produits inadaptés ou divulguer plus de données personnelles que nécessaire. Ces techniques sont variées⁴⁶ : création d'un sentiment d'urgence artificiel, affichage de prix barrés trompeurs, activation automatique d'options, intégration d'éléments ludiques dans le parcours d'achat ou recours à des publicités dissimulées.

Plusieurs textes européens relatifs aux pratiques commerciales déloyales et à la protection des données personnelles, notamment le RGPD, s'appliquent aux *dark patterns*. Depuis 2024, le DSA⁴⁷ interdit formellement leur utilisation au sein de l'Union européenne. Ils requièrent toutefois une appréciation au cas par cas en raison des divergences d'interprétation persistantes avec les plateformes. La formulation générale de l'interdiction ne suffit pas à faire cesser chacune de ces pratiques, d'autant que celles-ci évoluent. Il subsiste une « zone grise » que les plateformes exploitent pour maintenir, affiner ou développer de nouvelles méthodes.

La DGCCRF a cherché à sanctionner le recours aux *dark patterns*, bien avant l'adoption du DSA, au titre notamment des pratiques commerciales déloyales. Le contrôle de l'interdiction des *dark patterns* telle qu'elle résulte du DSA repose en France sur la coopération entre

⁴³ OCDE, *Protéger et autonomiser les consommateurs dans la transition numérique*, note thématique, 2024.

⁴⁴ « *Les interfaces commerciales truquées sont des pratiques commerciales faisant intervenir, en particulier dans les interfaces utilisateur en ligne, des éléments d'architecture de choix numérique qui perturbent ou réduisent l'autonomie, le pouvoir décisionnel ou les choix des consommateurs. Elles sont souvent de nature à tromper les consommateurs, à les forcer à faire une action ou à les manipuler et sont susceptibles de leur causer des préjudices directs ou indirects de diverses façons, quoique ces préjudices soient dans bien des cas difficiles ou impossibles à mesurer* ». Voir également <https://www.oecd.org/fr/themes/dark-patterns-commerciaux.html>

⁴⁵ Fabien Lechevalier, *Digital Fairness Act : le prochain projet de l'UE pour garantir un environnement numérique plus équitable aux consommateurs*, 2024.

⁴⁶ Pour un essai de typologie, voir UFC Que choisir, *Dark patterns dans l'e-commerce, les interfaces trompeuses sur les places de marché en ligne*, juin 2024.

⁴⁷ Article 25, paragraphe 1.

l'Arcom, la DGCCRF et la Cnil, chacune compétente pour un volet spécifique⁴⁸. Les associations de défense des consommateurs peuvent contribuer à la détection et au signalement de ces schémas, mais les délais d'enquête et les conditions de mise en œuvre des suites, qu'elles soient correctives ou répressives, ne permettent pas d'en garantir la disparition. La persistance de ces schémas sur les plus grandes plateformes dépendra de l'efficacité de la nouvelle approche de la DGCCRF « à 360° », qui associe l'analyse du parcours consommateur, l'identification des *dark patterns*, la compréhension du *business model* et les techniques d'enquête classiques.

À l'issue d'une consultation publique sur l'efficacité de trois directives clés (pratiques commerciales déloyales, droits des consommateurs et clauses abusives), la Commission européenne a confirmé la subsistance de certaines lacunes. Elles concernent les *dark patterns*, l'encadrement des influenceurs, les conceptions addictives telles que le défilement infini (*infinite scrolling*⁴⁹), le profilage ou les pratiques visant des publics vulnérables (enfants, personnes âgées ou en situation de handicap)⁵⁰. Une proposition de directive sur « l'équité numérique » (« *digital fairness act* ») est annoncée par la Commission européenne pour 2026 afin de renforcer le cadre applicable à ces pratiques.

B - Un manque de coordination de l'action publique

1 - Une dispersion des régulateurs

L'extension du numérique rend nécessaire une approche élargie de la protection du consommateur, fondée sur une coopération étroite entre les nombreuses administrations concernées. Investie d'une compétence de droit commun en matière de politique de consommation, la DGCCRF occupe une place centrale dans ce dispositif. Sans exercer la fonction de chef de file, elle articule son action avec d'autres administrations ou autorités intervenant, à différents degrés, dans le champ numérique.

Malgré les différents protocoles conclus par la DGCCRF avec les administrations et autorités partenaires⁵¹, le cadre législatif demeure insuffisamment adapté à l'échange massif d'informations, notamment dans le cadre de la lutte contre la fraude. Le partage d'éléments d'enquête est strictement encadré par le code de procédure pénale⁵² et les dispositions relatives au secret professionnel. Une base légale est nécessaire pour permettre ce partage entre autorités dans le cadre d'une enquête, comme dans le cadre de la lutte contre la fraude aux aides publiques, pour laquelle une loi a renforcé les échanges entre l'Arcep, la Cnil et la DGCCRF pour lutter contre le démarchage téléphonique abusif⁵³.

⁴⁸ Un protocole tripartite conclu le 27 juin 2024, pris en application de la loi SREN, formalise cette coopération.

⁴⁹ Technique d'affichage automatique du contenu, qui consiste à charger de nouvelles informations à mesure que l'utilisateur fait défiler la page, sans action de sa part. Cette fonctionnalité est utilisée pour maximiser le temps passé sur une interface, notamment sur les réseaux sociaux, les plateformes de *streaming* ou les sites d'actualités.

⁵⁰ Commission européenne, *Staff Working Document Fitness Check of EU consumer law on digital fairness*, 3 octobre 2024.

⁵¹ DGDDI, autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de presse (Arcep), autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), Autorité de la concurrence (ADLC), autorité nationale des jeux (ANJ).

⁵² Article 11.

⁵³ Loi n° 2025-594 du 30 juin 2025 contre toutes les fraudes aux aides.

La diversité des acteurs et le cloisonnement institutionnel, bien qu'expliqués par des exigences de compétence et de protection des libertés individuelles, peuvent nuire à l'efficacité de l'action publique et contrastent avec le fonctionnement des grandes plateformes, lesquelles, chacune selon sa logique propre, structurent un discours unifié à l'attention des pouvoirs publics en s'appuyant sur l'exploitation centralisée de l'ensemble des données dont elles disposent.

Cette complexité se manifeste notamment dans la mise en œuvre du DSA, qui repose sur trois autorités à titre principal : la DGCCRF, l'Arcom (prévention des contenus illicites) et la Cnil (publicité et données personnelles). La loi SREN⁵⁴ a précisé la répartition des compétences entre elles mais leur articulation sera éprouvée par les premières plaintes, susceptibles de relever de plusieurs cadres juridiques.

Des efforts récents ont été engagés pour structurer cette coordination. Un réseau national de coordination de la régulation des services numériques a été instauré en 2025 pour remédier à cet éclatement et permettre une perception plus transversale du secteur. Il regroupe six autorités indépendantes⁵⁵ et 20 services ou directions d'administration centrale⁵⁶ et doit faciliter les échanges d'informations et encourager la coordination entre ces intervenants.

Ce réseau devra notamment renforcer les liens entre services enquêteurs, afin de permettre le croisement en temps réel des signalements susceptibles de concerter un même thème ou des faits identiques.

2 - La multiplicité des dispositifs de signalement

La diversité institutionnelle se traduit également dans les outils mis à disposition du consommateur, qui peine parfois à s'orienter pour signaler une fraude ou obtenir réparation. Plusieurs dispositifs coexistent, relevant chacun d'une logique distincte quant à son périmètre, son destinataire et sa finalité.

SignalConso, développé par la DGCCRF et opérationnel depuis 2020, met en relation le consommateur avec le professionnel concerné afin de favoriser une résolution directe du litige. La DGCCRF, qui n'intervient pas dans ces échanges, exploite néanmoins les signalements, de manière agrégée, pour orienter la programmation de ses contrôles.

En cas d'usage frauduleux d'une carte bancaire sur internet, la plateforme Perceval permet un signalement destiné à aider les forces de sécurité à identifier les auteurs de fraudes. Cette démarche ne vaut pas dépôt de plainte mais facilite le remboursement auprès de l'établissement bancaire. Pour les contenus illicites en ligne (et, s'agissant plus particulièrement de consommation, pour les trafics, escroqueries, arnaques financières, *etc.*), la plateforme Pharos, du ministère de l'intérieur, oriente les signalements vers le service compétent (police, gendarmerie, douane ou DGCCRF), selon la qualification juridique. En cas de fraude liée à un faux site de vente, le consommateur est redirigé vers Thésée, qui permet la fois un signalement et un dépôt de plainte en ligne. Les spams⁵⁷ doivent être signalés via Signal-spam.fr, association

⁵⁴ Loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique (SREN).

⁵⁵ Article 7-4 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, ajouté par la loi SREN.

⁵⁶ Décret n° 2025-346 du 15 avril 2025.

⁵⁷ Communications non sollicitées envoyées massivement par courriel.

réunissant des acteurs publics (dont la Cnil) et privés, qui transmet les signalements aux acteurs concernés afin de prendre des mesures de blocage ou diligenter des enquêtes.

Ces plateformes de signalement relèvent de logiques administratives différentes et correspondent à des cas de figure spécifiques : certaines se limitent mettre en relation le consommateur victime avec un professionnel, d'autres visent à signaler une infraction en vue d'une action ou simplement contribuent à une veille citoyenne. Même si, à l'instar de SignalConso, ces plateformes peuvent organiser des renvois entre elles, cette structuration en silos complique le « parcours usager » proposé par l'administration. Celui-ci apparaît à l'opposé de l'offre proposée par les grandes entreprises du numérique, consistant en un service global, simple d'accès et unifié du point de vue de l'utilisateur. Cet éparpillement oblige le consommateur à connaître, identifier et trouver la démarche qui correspond à son cas de figure, ce qui peut le décourager ou l'orienter vers un dispositif inadapté.

Afin d'améliorer l'accessibilité et l'ergonomie des démarches en ligne, la DGCCRF devrait regrouper l'ensemble de ces dispositifs d'information et de signalement au sein d'un portail unique, structuré autour de parcours usagers thématiques. Ce portail devrait intégrer des redirections explicites et fluides vers les outils des autres administrations compétentes, en fonction de la nature du signalement ou de la demande exprimée. Il constituerait une première étape vers un dispositif plus ambitieux, visant à garantir, à terme, une continuité de service numérique entre les différentes plateformes publiques de signalement, sans rupture de navigation ni ressaisie d'informations par l'usager.

3 - Une prévention contre les arnaques en ligne à renforcer

En parallèle des actions relevant de la lutte contre la cybercriminalité, qui ne sont pas couvertes par le présent rapport, les actions de communication et de sensibilisation des consommateurs constituent un levier essentiel dans la prévention des arnaques en ligne.

Les influenceurs occupent une place importante dans les dynamiques de prescription et de diffusion de contenus sur les réseaux sociaux. Du fait de leur capacité à orienter les comportements, en particulier auprès des publics jeunes ou peu avertis, ils sont des relais potentiels de pratiques trompeuses. Certains sont ainsi utilisés, parfois à leur insu, pour promouvoir des offres frauduleuses, des placements financiers douteux ou des produits inexistant. La prévention des arnaques en ligne suppose donc une vigilance particulière à l'égard de ces acteurs, dont les messages bénéficient d'une forte visibilité mais échappent parfois aux obligations d'information loyale imposées par le droit de la consommation.

Le contrôle des allégations de santé et de la publicité pour des services financiers sur les réseaux sociaux

Dans le cadre du contrôle des pratiques des influenceurs sur les réseaux sociaux, la DGCCRF privilégie une approche ciblée, fondée sur une logique d'optimisation de ses moyens. Ses interventions se concentrent ainsi sur certains secteurs d'activité et catégories d'acteurs afin d'en maximiser la portée dissuasive. Cette stratégie l'appelle à donner notamment priorité aux domaines des services financiers et des jeux, d'une part, et des allégations en matière de santé et de médecine, d'autre part, qui représentaient respectivement 11 % et 15 % des anomalies relevées par la DGCCRF en 2024.

Dans le secteur financier, les échanges entre la DGCCRF et l'AMF demeurent limités et ponctuels en l'absence de convention formalisée. L'AMF ne réalise pas de veille active sur les réseaux sociaux et n'y intervient pas directement. Elle peut toutefois transmettre à la DGCCRF les signalements portés à sa connaissance. Les contrôles menés ont permis de relever des pratiques commerciales trompeuses, comme l'assurance de gains réguliers dans le cadre de services de reproduction automatisée d'investissements (*copy-trading*). En 2024, un influenceur spécialisé en jeux vidéo a ainsi reçu une amende transactionnelle de 45 000 € de la DGCCRF, notamment pour avoir promu l'achat de cryptoactifs en alléguant un enrichissement rapide et des gains inexistant. La persistance sur les réseaux sociaux de nombreux contenus promouvant des services financiers en lien avec les cryptoactifs, sous des formes interdites par la réglementation, illustre toutefois les limites actuelles de la surveillance du secteur et l'insuffisante coordination entre les autorités compétentes. Un protocole, dont la signature est envisagée d'ici la fin de l'année 2025, devrait toutefois renforcer la coopération entre la DGCCRF et l'AMF, notamment en matière d'échange d'informations et de coordination des actions de contrôle. Il porterait notamment sur des thématiques particulièrement sensibles, telles que la publicité pour des produits financiers à haut risque, y compris les cryptoactifs. Par ailleurs, la DGCCRF concentre une part croissante de ses investigations visant les influenceurs aux fraudes liées à la promotion de services financiers.

En matière de santé, la DGCCRF a sanctionné plusieurs influenceurs ayant promu des produits non conformes ou dangereux, ou véhiculé des allégations médicales fallacieuses. Les enquêteurs ont notamment constaté la mise en scène d'injections de substances à visée esthétique réalisées par des personnes dépourvues de qualification. Les situations les plus graves ont donné lieu à des transmissions au Parquet, certaines ayant abouti à des condamnations à des peines d'emprisonnement ferme pour les influenceurs mis en cause.

La prise de conscience des consommateurs en matière de cybersécurité progresse, comme le montre une étude de la Fédération bancaire française (FBF)⁵⁸, qui souligne une meilleure connaissance des différents types d'arnaques. Cette évolution n'empêche toutefois pas une augmentation du nombre de victimes d'arnaques aux données bancaires, atteignant 13 % en 2024, soit une hausse de cinq points en un an. De plus, la FBF souligne que les jeunes adoptent moins fréquemment des pratiques de cybersécurité et sont par exemple plus enclins à enregistrer leurs données bancaires sur les sites de vente en ligne.

En matière de lutte contre les arnaques, les leviers relèvent davantage de la sensibilisation et de la diffusion d'une information claire que de moyens techniques sophistiqués. Or s'agissant de l'information du public en général, malgré quelques initiatives communes ponctuelles, les actions sont fragmentées car chaque entité et administration concernée développe ses propres supports (site internet, publications sur les réseaux sociaux), sans coordination d'ensemble. Cette multiplicité des actions n'est pas en soi problématique si elle permet d'atteindre une large audience. Un plan de communication concerté, à l'image de ce qui existe en matière de sécurité routière, permettrait toutefois de structurer une approche globale, avec des objectifs communs, des moyens agrégés et des outils d'évaluation de l'efficacité.

⁵⁸ Perceptions et comportements des Français en matière de cybersécurité – Vague 3 : une étude Toluna-Harris Interactive pour la FBF (septembre 2024).

Le groupement d'intérêt public Action contre la cybermalveillance⁵⁹ (GIP Acyma) a été créé en 2017 pour prévenir les risques et sensibiliser le grand public à la cybersécurité. Regroupant 64 membres de natures diverses (administrations représentants des utilisateurs, syndicats, fédérations professionnelles, assureurs, éditeurs, *etc.*), il a contribué, avec le ministère de l'intérieur, au lancement en décembre 2024 de la plateforme « 17Cyber », un dispositif d'assistance en ligne aux victimes de cybermalveillance, conçu pour devenir à terme le portail central de réponse à ces signalements.

Le GIP Acyma aurait pu jouer un rôle fédérateur des initiatives mais ne dispose pas des moyens nécessaires à cette ambition. Dans un rapport récent sur la réponse de l'État aux cybermenaces, la Cour recommandait de définir pour le GIP un modèle économique pérenne de fonctionnement⁶⁰.

Le GIP Acyma a été chargé du pilotage de l'étude préalable à la mise en œuvre d'un « filtre anti-arnaques ». Il n'existe pas en effet en France de solution unifiée permettant de protéger les consommateurs contre les faux sites de vente en ligne ou de placements financiers, ou encore contre ceux ayant pour objectif de dérober des données personnelles ou bancaires. Certains opérateurs (fournisseurs d'accès à internet, navigateurs notamment) proposent leurs propres solutions internes sans approche unifiée.

Le « filtre anti-arnaques » : un projet nécessaire qui prend un retard important

Annoncé par le Président de la République en 2022 et prévu par la loi SREN, le déploiement d'un filtre de cybersécurité (dit aussi « filtre anti-arnaques ») vise à mieux protéger le grand public des risques encourus sur internet, comme que l'hameçonnage, l'usurpation d'identité, les escroqueries en ligne ou la collecte frauduleuse de données personnelles.

Le dispositif doit permettre d'avertir les internautes lorsqu'ils accèdent à des sites considérés comme malveillants et doit également permettre le déréférencement voire le blocage de ces sites.

Le projet nécessite une collaboration entre plusieurs acteurs publics impliqués dans la lutte contre la cybercriminalité (police, gendarmerie, autorités de régulation telles que l'AMF, l'ACPR, *etc.*) et des opérateurs privés susceptibles de contribuer à identifier les noms de domaines utilisés à des fins malveillantes. Il doit ensuite offrir une solution de filtrage aux fournisseurs d'accès à internet. Le coût de construction de l'outil a été estimé à 1,2 M€, pour un coût de fonctionnement annuel compris entre 1,9 et 2,6 M€ par an par le GIP.

Le pilotage du projet a été confié à la direction générale des entreprises, à l'origine du projet de loi SREN. À ce stade, le projet n'a toutefois pas connu d'avancée significative. L'étude préalable a été réalisée par le GIP Acyma, opérateur du portail Cybermalveillance.gouv.fr, mais aucune administration n'a joué de rôle moteur dans la réalisation de ce projet reposant pourtant sur une obligation légale.

La mise en œuvre du dispositif connaît un retard important, en raison de désaccords non résolus sur les modalités de portage, de dimensionnement et de financement.

⁵⁹ La cybermalveillance recouvre un large spectre de menaces, allant de l'hameçonnage (*phishing*) aux rançongiciels (*ransomware*), en passant par l'usurpation d'identité, l'espionnage, ou encore le sabotage de données ou de services.

⁶⁰ Cour des comptes, *La réponse de l'État aux cybermenaces sur les systèmes d'information civils*, 2025.

À l'étranger, de nombreux pays proposent une solution de filtre anti-arnaque, notamment la Belgique, le Canada et la Suisse. Le périmètre de protection peut être plus ou moins large et intégrer la protection contre les logiciels malveillants, l'hameçonnage ou la fraude financière.

Dans tous les cas, un travail conjoint a été mené entre les administrations et les opérateurs privés, notamment les fournisseurs d'accès à internet (FAI) et les éditeurs de logiciel de navigation.

Le bouclier anti-phishing belge (*Belgium Anti-Phishing Shield – BAPS*) a été déployé en 2021 grâce à un partenariat entre les FAI et le Centre pour la cybersécurité de la Belgique (CCB), autorité nationale rattachée au Premier ministre. Le CCB collecte les signalements sur les sites potentiellement malveillants qui peuvent lui être adressés par les internautes eux-mêmes via une adresse dédiée. Après analyse, en cas de suspicions sur le caractère frauduleux du site, l'information est transmise aux partenaires privés, notamment les FAI. L'internaute qui clique sur le lien est alors redirigé vers une page l'avertissant du risque encouru. Avec 10 millions d'alertes transmises en 2023 et plus d'un quart des Belges ayant utilisé au moins une fois l'adresse de signalement, le BAPS constitue la solution adoptée par le plus grand nombre de citoyens.

Reposant sur des solutions techniques différentes (le filtrage DNS récursif), la Suisse et le Canada aboutissent à des résultats similaires. Dans tous les cas, le filtre n'est qu'un instrument inscrit au sein d'une stratégie plus large de lutte contre la cybercriminalité.

L'existence de « filtres anti-arnaque » dans de nombreux pays proches témoigne de l'absence de blocage technique. Le déploiement en France d'un tel outil devrait constituer une priorité en matière de protection des internautes. Il conviendrait de trouver rapidement une issue opérationnelle au projet en impliquant l'ensemble des ministères concernés, principalement les ministères de l'économie et de l'intérieur.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le développement du numérique donne au consommateur un large accès à l'information, dans des proportions sans équivalent avec le commerce physique. La loyauté de cette information constitue un enjeu majeur, alors même que le modèle économique de nombreuses plateformes repose sur leur capacité à capter et à retenir l'attention du consommateur. En outre, l'achat en ligne expose le consommateur à de nouvelles formes de fraudes, souvent plus dommageables que dans le commerce traditionnel.

L'adaptation du cadre juridique ne suffit pas : son effectivité dépend de la capacité des autorités à intégrer les spécificités du numérique. Au-delà de son rythme, qui oblige à adapter continuellement les techniques d'enquête, l'innovation numérique brouille les repères habituels et s'affranchit des catégories juridiques et des segmentations administratives. Elle exige de la part des différentes administrations un effort accru de coordination pour offrir aux consommateurs une protection adaptée à l'univers numérique.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *faire aboutir en 2026 le projet de « filtre anti-arnaques » (ministère de l'intérieur et ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique) ;*
 2. *afin d'améliorer l'expérience usager, unifier en 2026 sous un portail unique les différents dispositifs d'information et de signalement de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes permettant le recueil et l'orientation des signalements par l'administration ou l'autorité compétente (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique).*
-

Chapitre II

Commerce en ligne et places de marché : un changement d'échelle pour la protection des consommateurs

Les places de marché sont des sites mettant directement en relation les vendeurs et les consommateurs, comme Amazon, LeBonCoin et Temu. Ce modèle s'est progressivement imposé dans le commerce en ligne, ce qui a reconfiguré les circuits de distribution. De ce point de vue, la croissance rapide de places de marché d'origine chinoise marque un changement d'échelle dans les flux de marchandises importées en Europe et remet en question la capacité des autorités, en particulier la DGCCRF et la DGDDI, à en assurer le contrôle.

Si les places de marché ont élargi l'accès à une offre de produits et de services diversifiés, elles constituent néanmoins un défi pour les autorités chargées de la protection des consommateurs (I). La DGCCRF dispose de leviers d'action en matière de contrôle et de sanction mais leur portée est limitée s'agissant des vendeurs situés hors de l'UE (II). L'importation massive de petits colis, principalement en provenance de Chine, met à l'épreuve le dispositif de contrôle douanier, au risque de compromettre la sécurité des consommateurs (III).

I - Un cadre de régulation mis à l'épreuve par l'essor rapide des places de marché

Le développement rapide des places de marché constitue l'une des évolutions majeures du commerce numérique. Le cadre juridique applicable a été progressivement renforcé, en particulier en matière d'information des consommateurs, sans revenir sur l'application d'un régime de responsabilité limitée qui présente de nombreuses faiblesses. La croissance massive et rapide de plateformes établies hors de l'Union européenne soulève d'importantes difficultés et met à mal les cadres existants.

A - Un modèle économique porté par le développement du numérique

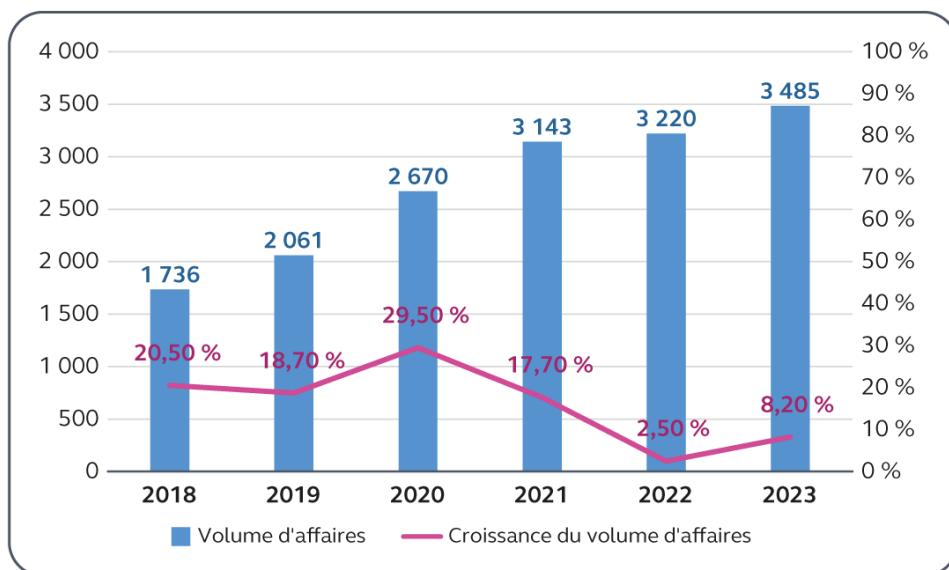
Le commerce en ligne passe à la fois par les sites marchands des entreprises et, de manière croissante, par des places de marché, définies comme des plateformes d’intermédiation mettant en relation des vendeurs tiers et des acheteurs dans le but de faciliter les transactions commerciales.

Pour les consommateurs, ce modèle présente l’intérêt d’élargir considérablement l’offre disponible en agrégeant sur une même interface des produits issus de nombreux vendeurs, y compris établis à l’étranger. Cette concentration de l’offre peut par ailleurs favoriser la mise en concurrence et permettre aux consommateurs de comparer aisément les prix, les caractéristiques et les délais de livraison. Enfin, la plateforme joue un rôle de tiers de confiance dans la transaction en assurant notamment la sécurité des échanges et l’exécution du contrat.

Les entreprises trouvent un intérêt croissant à recourir aux places de marché, qui leur permettent d’élargir leur clientèle sans supporter les coûts fixes liés à la création et à l’exploitation d’un site marchand propre. Elles bénéficient en outre de la visibilité, de la notoriété et des services logistiques ou promotionnels proposés par les plateformes dans un environnement technique et commercial déjà structuré.

À l’échelle mondiale, le volume d’affaires⁶¹ des 100 plus grandes places de marché a plus que doublé entre 2018 et 2023, passant de 1 736 Md\$ (1 474 Md€) à 3 485 Md\$ (3 221 Md€) en 2023, soit une progression annuelle moyenne de 15 %⁶².

Graphique n° 4 : évolution du volume d’affaires mondial des 100 plus grandes places de marché, en Md\$



Source : www.digitalcommerce360.com

⁶¹ Le volume d’affaires correspond à la valeur totale des ventes réalisées sur une place de marché et comprend les commissions prélevées par la plateforme sur les ventes.

⁶² Source : www.digitalcommerce360.com, *Top Global Online Marketplaces Facts & Statistics*, avril 2024.

De plus en plus d'enseignes intègrent elles-mêmes une place de marché à leur propre site de vente en ligne. C'est le cas, en France, de plusieurs distributeurs majeurs tels qu'E.Leclerc, Fnac-Darty ou Carrefour, dont les sites associent des offres de vendeurs tiers à leurs propres produits. Fin 2024, les douze sites de commerce en ligne les plus consultés par les internautes français hébergeaient tous une activité de place de marché.

Tableau n° 1 : sites de commerce en ligne les plus visités en France (4^e trimestre 2024)

Rang	Nom	Nombre moyen de visiteurs uniques par mois (en millions)	Rang	Nom	Nombre moyen de visiteurs uniques par mois (en millions)
1	Amazon	41,1	7	Carrefour	17,7
2	LeBonCoin.fr	29,7	8	Booking.com	17,5
3	E.Leclerc	20,6	9	Cdiscount	17,5
4	Fnac	19,0	10	Lidl	16,7
5	Vinted	18,7	11	AliExpress	16,6
6	Temu	18,7	12	Shein	15,2

Notes : Un visiteur unique est un internaute qui visite une ou plusieurs pages d'un site durant une période donnée.

Source : Fevad – Médiamétrie/NetRatings, Baromètre de l'audience du e-commerce, 2024

La coexistence, sur un même site, de produits vendus directement par le distributeur et d'offres émanant de vendeurs tiers peut prêter à confusion pour le consommateur, qui ne distingue pas toujours clairement l'identité du professionnel auprès duquel il effectue son achat, ni celle du responsable en cas de litige ou de défaut de conformité.

B - Une régulation progressivement renforcée mais qui montre ses limites

1 - Un principe de responsabilité limitée qui pose des difficultés croissantes

Le cadre juridique applicable aux places de marché résulte pour l'essentiel d'une directive européenne de 2000⁶³, qui a défini un régime de responsabilité spécifique pour les prestataires d'hébergement, c'est-à-dire les plateformes se limitant à mettre à disposition des contenus ou offres publiés par des tiers. Ce régime diffère de celui applicable aux distributeurs, qui ont une responsabilité générale sur les produits et services qu'ils commercialisent, notamment en matière de sécurité, de conformité ou de respect des obligations légales.

En qualité d'intermédiaires, les places de marché bénéficient de ce régime de responsabilité limitée pour les contenus et les produits proposés par les vendeurs tiers : elles ne peuvent être tenues responsables que si elles avaient connaissance du caractère illicite de produits ou services et qu'elles n'ont pas pris les mesures nécessaires pour les retirer ou en bloquer l'accès dans un délai raisonnable.

⁶³ Directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 relative au commerce électronique, transposée en droit français par la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

Conçu au début des années 2000 pour encadrer les prestataires techniques de l'internet, ce régime présente aujourd'hui plusieurs limites. Il soulève, tout d'abord, une problématique d'information et de lisibilité pour le consommateur, qui ne perçoit pas toujours clairement la nature du rôle joué par la plateforme : la distinction entre un simple hébergeur et un distributeur n'est pas évidente, en particulier lorsque la place de marché vend aussi ses propres produits et prend en charge certaines fonctionnalités comme le paiement ou la livraison.

Ce régime de responsabilité limitée renforce par ailleurs la dépendance aux mécanismes d'autorégulation internes aux plateformes, qui couvrent en réalité deux niveaux de contrôle aux finalités distinctes. Le premier niveau vise à donner confiance aux consommateurs qui utilisent la plateforme. Pour cela, les places de marché s'assurent que les vendeurs respectent leurs engagements : conformité du produit à la description, réalisation effective de la prestation vendue, réponse aux réclamations ou encore fonctionnement des systèmes d'évaluation.

Le second niveau concerne le respect des obligations légales qui incombent aux vendeurs, notamment en matière de sécurité des produits, de respect des normes applicables, de lutte contre la contrefaçon et d'interdiction de mise sur le marché de produits illicites ou dangereux.

Autant le premier niveau de contrôle relève de l'intérêt commercial des plateformes, autant le second répond à des impératifs de protection de l'ordre public. La responsabilité des places de marché étant limitée en la matière, elles peuvent se montrer moins proactives sur ce second volet, ce qui constitue une fragilité du modèle actuel d'autorégulation.

Les évolutions successives du cadre juridique n'ont pas remis en question le principe de la responsabilité limitée des places de marché. Elles ont toutefois permis de renforcer certaines des obligations qui leur incombent.

La directive « Omnibus »⁶⁴ de 2019, transposée en droit français en 2021⁶⁵, a ainsi renforcé les obligations d'information et de loyauté applicables au commerce en ligne. Elle prévoit notamment l'obligation pour les places de marché d'indiquer clairement si le vendeur est un professionnel ou non et de préciser les critères utilisés pour le classement des résultats et les modalités de vérification de l'authenticité des avis.

Le règlement européen relatif à la sécurité générale des produits (RSGP)⁶⁶ a également étendu le champ d'application des obligations en la matière. Entré en vigueur en décembre 2024, il impose notamment aux places de marché de retirer promptement les produits signalés comme dangereux par les autorités nationales ou par le dispositif d'alerte européen *Safety Gate* et de désigner des points de contact pour les consommateurs et les autorités de surveillance.

2 - Le nouveau paradigme d'une régulation *ex ante*

Entrés en vigueur en 2024, le règlement sur les services numériques (*Digital Services Act – DSA*) et le règlement sur les marchés numériques (*Digital Markets Act – DMA*) constituent les deux piliers du dispositif européen de régulation des grandes plateformes numériques. Complémentaires, ces textes imposent de nouvelles obligations à des acteurs jusqu'alors peu encadrés.

⁶⁴ Directive (UE) 2019/2161 du 27 novembre 2019.

⁶⁵ Ordonnance n° 2021-1734 du 22 décembre 2021.

⁶⁶ Règlement (UE) 2023/988 du 10 mai 2023 relatif à la sécurité générale des produits.

DSA et DMA, les nouveaux piliers de la régulation numérique européenne

Le DSA s'applique à l'ensemble des fournisseurs de services numériques dits « intermédiaires » (services d'hébergement, de mise en cache, de transmission de données, *etc.*), en imposant des obligations graduées selon leur nature et leur taille. Il actualise les principes issus de la directive « e-commerce » de 2000 tout en introduisant de nouvelles exigences en matière de signalement et de retrait des contenus illicites, de transparence algorithmique, de protection des mineurs et de lutte contre les interfaces trompeuses (*dark patterns*).

Les « très grandes plateformes en ligne » et « très grands moteurs de recherche » – désignés comme tels par la Commission⁶⁷, notamment sur le critère de 45 millions d'utilisateurs actifs dans l'Union européenne – doivent, en outre, se conformer à des obligations spécifiques : évaluation des risques systémiques liés à leur fonctionnement, mise en œuvre de mesures d'atténuation, audits indépendants, possibilité pour les utilisateurs de désactiver les systèmes de recommandation personnalisés, transparence renforcée de la publicité.

La gouvernance du DSA repose sur un dispositif à deux niveaux. Chaque État membre est compétent pour contrôler les opérateurs établis sur son territoire. La Commission européenne dispose toutefois de pouvoirs exclusifs pour surveiller et faire respecter les obligations à la charge des très grandes plateformes, en coopération, le cas échéant, avec les autorités nationales de l'État membre dans lequel la plateforme a son siège.

Le DMA vise, quant à lui, les opérateurs présentant une position de contrôle durable sur l'accès au marché numérique, dits « contrôleurs d'accès » (*gate keepers*). Comme le DSA, il repose sur une logique de régulation *ex ante* : les obligations qu'il impose s'appliquent directement aux entreprises désignées comme tels par la Commission⁶⁸, sans qu'il soit nécessaire de démontrer un abus de position dominante. Il interdit notamment le traitement préférentiel des services propres, le couplage de données entre services sans consentement et l'imposition de choix par défaut aux utilisateurs.

Le DMA est mis en œuvre exclusivement par la Commission européenne, qui dispose à cette fin de pouvoirs étendus d'enquête et de sanction et peut, le cas échéant, décider de mesures correctrices.

Si cette évolution du cadre juridique européen marque un tournant dans la régulation des places de marché en ligne, les nouvelles obligations qui leur incombent concernent principalement leurs pratiques commerciales et ne remettent pas en question leur responsabilité limitée sur les produits et services proposés par les vendeurs tiers.

3 - Un changement d'échelle lié au développement rapide des places de marché

Le paysage du commerce en ligne a été bouleversé au cours des dernières années par l'expansion rapide de plateformes originaires de Chine notamment. À la différence d'autres places de marché, ces plateformes n'ont généralement aucune implantation physique ou logistique dans les États membres et organisent une livraison directe des produits depuis les vendeurs situés en Chine.

Elles ont connu une croissance rapide et s'imposent désormais parmi les sites de commerce en ligne les plus consultés en France et dans l'Union européenne. À titre

⁶⁷ Les entreprises concernées sont Aliexpress, Amazon, Apple, Pornhub, Booking, Google, Shein, LinkedIn, Meta, Microsoft (Bing), XNXX, Pinterest, Snapchat, Stripchat, TikTok, Twitter, Temu, XVideos, Wikipedia et Zalando.

⁶⁸ Il s'agit des entreprises Alphabet, Amazon, Apple, ByteDance (TikTok), Meta, Microsoft et Booking.

d'illustration, la place de marché Temu, lancée en Europe en avril 2023, est devenue en l'espace de quelques mois le sixième site de commerce en ligne le plus visité en France, consulté par 29 % des internautes français durant le dernier trimestre 2024, selon la Fevad.

La difficile connaissance du nombre d'utilisateurs des places de marché

Les données sur l'activité des plateformes sont difficiles à obtenir et plus encore à exploiter. Elles sont pourtant nécessaires à une appréhension correcte des risques et enjeux liés à leurs activités. C'est pourquoi le DSA impose désormais aux fournisseurs de plateformes en ligne et de moteurs de recherche de publier régulièrement des informations sur la moyenne mensuelle des utilisateurs de leurs services dans l'UE.

En dépit d'orientations publiées par la Commission européenne, la comptabilisation par les entreprises des « destinataires actifs » de leurs services soulève beaucoup de questions. En l'absence d'une méthodologie harmonisée, les données publiées sont à prendre avec précaution et ne peuvent être comparées. Les opérateurs n'ont pas l'obligation de communiquer les données par État membre.

**Tableau n° 2 : nombre de « destinataires actifs » en UE
des principaux sites de vente en ligne, en millions**

Plateforme	Période de mesure	Nombre	
Amazon	01/07/2024	31/12/2024	193
Aliexpress	01/08/2024	31/01/2025	156
Shein	01/08/2024	31/01/2025	130
Temu	01/11/2024	31/12/2024	103

Source : Cour des comptes d'après les données publiées par les entreprises

L'expansion rapide de ces plateformes sur le marché européen provoque d'importants bouleversements. Leur modèle repose sur l'acheminement direct des produits, par fret postal aérien, sans entreposage préalable dans l'UE. Les produits sont expédiés directement depuis le pays de production, généralement la Chine, en réponse à chaque commande, ce qui permet une réduction des coûts d'infrastructure mais entraîne une massification et une parcellisation des flux, rendant le contrôle plus difficile pour les autorités.

Les différents flux de fret

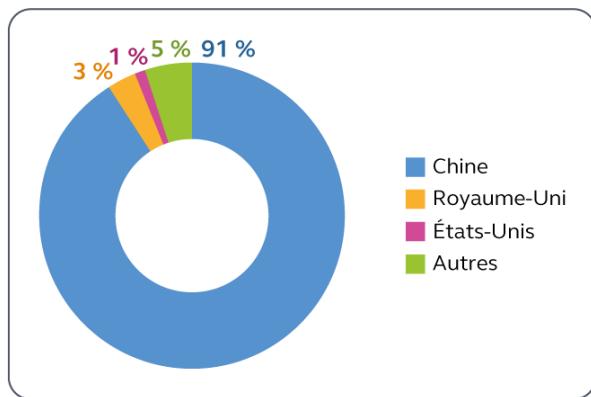
Les douanes distinguent trois catégories de fret, correspondant à des organisations logistiques et des régimes juridiques différents :

- le fret général, ou « cargo », désigne le transport de marchandises en grandes quantités, souvent dans des *containers*. Le transporteur n'assure que le transport des marchandises ;
- le fret « express » correspond aux marchandises acheminées par des prestataires spécialisés (les « intégrateurs ») qui contrôlent toute la chaîne logistique et assurent toutes les prestations, du prélevement à la livraison ;
- le fret « postal » désigne l'acheminement de petits colis unitaires par les services postaux nationaux et internationaux. Il concerne les colis de faible valeur et bénéficie généralement de traitements douaniers simplifiés.

Le développement des plateformes de commerce en ligne sur le marché européen s'est accompagné d'une très forte croissance du fret postal aux frontières de l'UE. Depuis 2021, année de mise en place de la déclaration douanière simplifiée pour les colis d'une valeur inférieure à 150 €, le nombre de ces petits colis a été multiplié par 4,7 en France : il est passé de 41 millions en 2021 à 189 millions en 2024. Le nombre d'articles contenus dans ces colis a plus que doublé chaque année, passant de 82 millions en 2021 à 775 millions en 2024, soit une multiplication par 9,5.

À l'échelle européenne, 91 % des articles d'une valeur inférieure à 150 € sont importés depuis la Chine⁶⁹.

Graphique n° 5 : pays d'origine des articles d'une valeur inférieure à 150 € importés dans l'UE



Source : Commission européenne

Les places de marché mettent leurs clients en relation directe avec un grand nombre de vendeurs, sans intermédiaires reconnus, marques ou distributeurs européens, ce qui fragmente les chaînes de responsabilité. Elles ne communiquent ni le nombre de vendeurs tiers ni leur pays d'établissement.

Certaines de ces places de marché font reposer l'essentiel de leur activité sur le modèle de la « mode ultra express » (*ultra fast fashion*), qui consiste à proposer une offre abondante, très diversifiée et sans cesse renouvelée de produits.

Ces pratiques accentuent la pression sur les prix et les délais, souvent au détriment de la qualité, de la traçabilité et de la durabilité des biens. Elles contribuent par ailleurs à une augmentation significative de l'importation de biens à faible durée de vie qui, du fait de leur acheminement par voie aérienne et de leur renouvellement rapide, aggravent l'empreinte environnementale de la consommation, tant en matière d'émissions de gaz à effet de serre que de production de déchets, dont le recyclage et le réemploi sont limités par la qualité médiocre des matériaux utilisés.

Enfin, l'expansion des plateformes de commerce en ligne repose sur une captation massive de données personnelles, couvrant les comportements d'achat, les préférences de consommation, les données d'identification, de localisation ou encore les moyens de paiement.

⁶⁹ Commission européenne, *A comprehensive EU toolbox for safe and sustainable e-commerce*, 2025.

Cette collecte, souvent peu transparente pour l'utilisateur, constitue un enjeu majeur de souveraineté numérique et de protection de la vie privée, d'autant plus sensible que ces données sont potentiellement traitées et stockées en dehors du territoire européen.

Cette situation est préoccupante du point de vue de la souveraineté numérique et du respect du cadre européen de protection des données, notamment en l'absence de garanties effectives sur leur usage, leur conservation et leur sécurité. Elle prend une dimension particulière dans un contexte international marqué par un affrontement géopolitique croissant, où la maîtrise des données constitue un levier d'influence économique, technologique et politique.

II - La DGCCRF confrontée aux limites de ses pouvoirs de contrôle et de sanction

Acteur central de la protection des consommateurs, la DGCCRF exerce principalement deux types de contrôles sur les places de marché. Le premier porte sur la conformité et la sécurité des produits, domaine dans lequel les moyens de contrôle et de sanction dont dispose la DGCCRF sont désormais en décalage avec l'ampleur des enjeux du fait de la responsabilité limitée des plateformes et de leur modèle économique particulier. Le second porte sur la loyauté des pratiques commerciales et de l'information du consommateur, dans un cadre et avec des moyens renforcés par le DSA.

A - Des pouvoirs de contrôle réels mais insuffisants

Comme pour le commerce traditionnel, la DGCCRF assure le contrôle du respect par les acteurs du commerce en ligne de leurs obligations légales en matière, d'une part, de conformité et de sécurité des produits et, d'autre part, de loyauté des pratiques commerciales et de l'information des consommateurs.

1 - Un contrôle limité de la sécurité et de la conformité des produits vendus sur les places de marché

De manière générale, la DGCCRF procède à l'achat et à l'analyse de produits afin de s'assurer de leur conformité avec les normes et réglementations en vigueur. Les places de marché présentant des enjeux particuliers, elle organise depuis plusieurs années des campagnes d'achats ciblés sur les principales plateformes.

Ces enquêtes rencontrent toutefois plusieurs limites structurelles. La première et la plus importante est le nombre restreint de produits contrôlés : environ 150 à 300 achats sont effectués chaque année par l'administration, répartis sur une dizaine de plateformes. Le nombre d'articles testés par plateforme et par catégorie de produits est donc très faible au regard de la masse de références proposées en ligne et les résultats des contrôles ne peuvent être considérés comme représentatifs des risques liés au commerce en ligne ou même à une plateforme en particulier.

Dans certains cas, qu'il s'agisse du commerce traditionnel ou du commerce en ligne, le contrôle d'un produit peut conduire à retirer du marché un grand nombre de produits de la même référence. Dans le cas des places de marché, les retraits sont souvent limités aux seuls produits contrôlés, qui peuvent de surcroît être remis en vente sous une autre référence ou par un autre vendeur.

Les résultats de ces contrôles peuvent toutefois donner un aperçu des enjeux de conformité et de sécurité des produits : en 2023, la DGCCRF a réalisé une enquête nationale portant sur les jouets⁷⁰, durant laquelle plus de 2 000 établissements ont été contrôlés (magasins et commerce en ligne). Les contrôles consistent d'abord en un examen visuel des jouets pour détecter une éventuelle non-conformité. Sur cette base, près de 700 produits différents ont été prélevés par la DGCCRF et analysés dans ses laboratoires pour vérifier leur solidité, la présence de substances dangereuses, le risque d'inflammabilité, *etc.* À l'issue de ces analyses, 47 % des jouets testés présentaient des non-conformités et 19 % se sont révélés dangereux.

Parmi les jouets achetés en ligne, 70 articles différents ont été achetés sur des places de marché, sans qu'il soit possible de procéder à un examen visuel préalable des produits dans les mêmes conditions qu'en magasin. Leur analyse a révélé un taux de non-conformité de 79 % et de dangerosité de 36 %. Les conclusions tirées de ces résultats préoccupants doivent toutefois être nuancées par l'étroitesse de l'échantillon analysé.

Ensuite, ses capacités limitées conduisent la DGCCRF à concentrer ses contrôles sur des catégories connues pour leur fort taux de non-conformité et leurs enjeux de sécurité pour les consommateurs : jouets, cosmétiques, produits pour la puériculture, appareils esthétiques, *etc.* Ce ciblage permet d'optimiser des moyens limités mais ne donne qu'une vision partielle du spectre des risques et fournit des résultats non représentatifs.

Enfin, les résultats de ces prélèvements ne peuvent pas être valablement comparés à ceux obtenus lors d'enquêtes réalisées dans les circuits de distribution traditionnels en raison des modalités de sélection différentes et des faibles quantités prélevées.

Cette situation résulte, d'une part, des moyens budgétaires alloués à ces campagnes de contrôle, d'autre part, des contraintes logistiques comme le stockage des produits et, enfin, des capacités d'analyse de la DGCCRF, constituées notamment du service commun des laboratoires (SCL), qui réalise des analyses pour le compte de la DGCCRF et de la DGDDI principalement.

Dans le cadre du plan Gouvernemental « régulation et sécurité du e-commerce » annoncé en avril 2025, la DGCCRF prévoit une forte augmentation du nombre de produits contrôlés, pour le porter à 700 en 2025, avec l'objectif d'en réaliser plus de 5 000 en 2028. Cela nécessitera toutefois de dégager les moyens correspondants, en particulier pour la réalisation des analyses.

La DGCCRF a par ailleurs engagé le développement d'outils utilisant l'intelligence artificielle pour améliorer l'efficacité de son action, en améliorant à la fois l'information des consommateurs (projet « IA Réponse Conso ») et le ciblage de ses enquêtes (projet « Sesam IA »)⁷¹.

S'agissant des très grandes plateformes, le DSA ouvre enfin la possibilité de mettre en cause leur responsabilité au titre de leurs obligations relatives à l'atténuation des risques

⁷⁰ <https://www.lot.gouv.fr/Publications/Communique-de-presse/Archives/2024/Jouets-dangereux-detruits-la-DGCCRF-maintient-sa-pression-de-controle>

⁷¹ Voir Cour des comptes, *L'intelligence artificielle dans les politiques publiques : l'exemple du ministère de l'économie et des finances*, octobre 2024.

systémiques. La Commission européenne a ainsi considéré que Temu⁷² et AliExpress⁷³ ne respectaient pas leurs obligations en la matière et ouvert une phase contradictoire qui pourrait déboucher sur des sanctions.

2 - Des efforts d'adaptation et de renforcement du contrôle des pratiques commerciales

La DGCCRF peut également sanctionner les pratiques commerciales déloyales, telles que les allégations mensongères, les pratiques agressives ou les manquements à l'obligation d'information loyale. Les enquêtes pour y parvenir sont souvent longues et techniquement complexes, car elles visent à établir des pratiques systémiques et non de simples irrégularités isolées.

Cela nécessite des investigations approfondies, menées sur une période longue et couvrant un grand nombre de produits. Or, certaines plateformes publient et suppriment quotidiennement plusieurs milliers d'annonces, ce qui rend le recueil de preuves difficile. Le caractère contradictoire des procédures permet en outre aux plateformes d'ajuster rapidement leurs pratiques. Si des sanctions peuvent être prononcées pour les faits passés, les enquêtes doivent alors reprendre à partir des nouvelles configurations observées.

Par ailleurs, le cadre juridique actuel ne permet pas de mettre en cause les vendeurs en ligne pour des prix qui pourraient être considérés abusivement bas, contrairement au commerce traditionnel, car cela supposerait d'avoir accès aux coûts de production réels des vendeurs, information généralement indisponible.

Face à ces contraintes, la DGCCRF cherche à adapter ses méthodes, notamment en développant des enquêtes dites « à 360° » visant à appréhender globalement les modèles économiques des plateformes, leur gouvernance, leur politique de mise en ligne des produits ainsi que les relations entretenues avec les vendeurs tiers. Cette approche, qui exploite tous les angles de contrôle possibles, vise à identifier les leviers juridiques mobilisables afin d'obtenir un effet maximal sur les opérateurs contrôlés.

La prise en compte croissante des conséquences environnementales de la consommation (condition d'exploitation des ressources, transport aérien systématique, durabilité des produits, etc.) pourrait donner de nouveaux moyens d'action à la DGCCRF. Des évolutions sont attendues, notamment dans le cadre du règlement européen sur l'écoconception⁷⁴, qui prévoit la définition de critères environnementaux pour certaines catégories de produits, et de la proposition de loi visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile⁷⁵.

⁷² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1913

⁷³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1551

⁷⁴ Règlement (UE) 2024/1781 du 13 juin 2024 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception pour des produits durables.

⁷⁵ Proposition de loi visant à réduire l'impact environnemental de l'industrie textile, n° 431, adoptée par l'Assemblée nationale le 14 mars 2024 et par le Sénat le 10 juin 2025, puis transmise à l'Assemblée nationale pour deuxième lecture.

B - Des capacités de sanction contraintes par la responsabilité limitée des places de marché

1 - Des mesures de contrainte renforcées depuis 2020

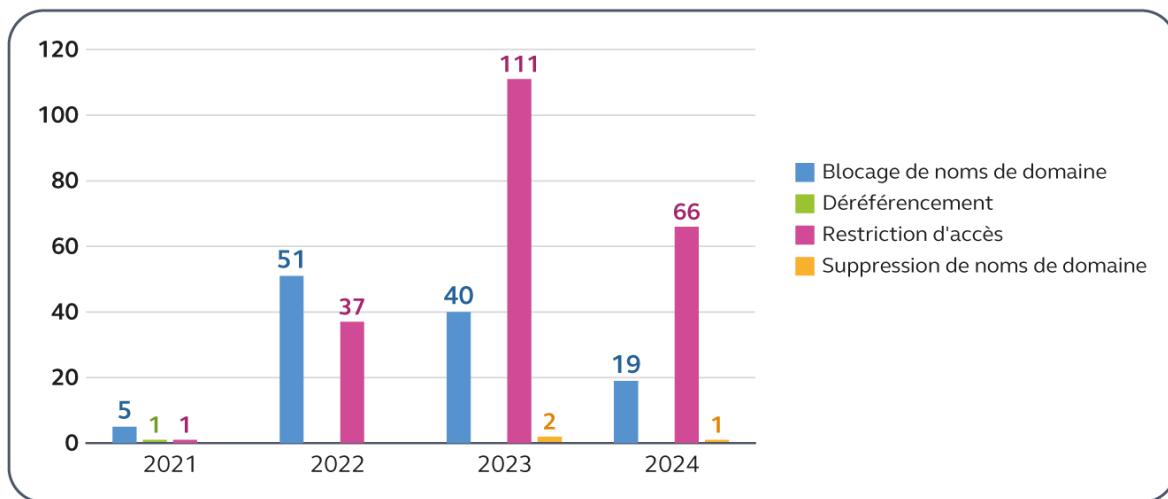
La DGCCRF privilégie une démarche partenariale avec les acteurs du commerce en ligne, visant à les accompagner vers un meilleur respect de la réglementation. Elle entretient ainsi des échanges réguliers avec la principale association des entreprises du commerce en ligne, la Fevad, qui contribue à informer les professionnels sur leurs obligations légales.

La DGCCRF encourage aussi les plateformes à s'inscrire dans des démarches d'autorégulation, à l'instar du « *Product Safety Pledge* », engagement volontaire allant au-delà des obligations légales, élaboré par la Commission européenne, auquel ont souscrit 12 plateformes de vente en ligne. Ce type d'engagement déclaratif demeure toutefois non contraignant et ne s'accompagne ni de mécanismes de sanction ni de contrôle externe effectif, ce qui en limite la portée.

Selon la gravité des irrégularités constatées, la DGCCRF dispose du pouvoir de prononcer une sanction administrative (pour les manquements) ou d'engager des poursuites aboutissant à une sanction pénale (pour les infractions). Ses moyens d'action ont été renforcés avec la possibilité, depuis 2020, de recourir à la réquisition numérique, qui lui permet d'imposer des sanctions administratives graduées selon la gravité de l'atteinte au consommateur et la nature de l'infraction, allant de l'affichage d'un message d'avertissement au blocage du nom de domaine, pour empêcher l'accès total au site (mesure valable trois mois, renouvelable une fois avant une éventuelle suppression définitive).

Ce dispositif, adapté aux enjeux du commerce en ligne, est de plus en plus utilisé par la DGCCRF depuis sa création, notamment pour restreindre l'accès à des sites internet.

Graphique n° 6 : nombre de réquisitions numériques par type



Source : DGCCRF

Le déréférencement de la plateforme Wish constitue un exemple considéré comme emblématique de l'efficacité de la réquisition numérique appliquée à un site de vente en ligne. Il ne s'agit toutefois que d'un cas d'espèce qui ne trouverait pas à s'appliquer aux places de marché.

La réquisition numérique à l'encontre la plateforme Wish

En 2021, Wish était une plateforme américaine utilisée chaque mois par plus de 11 millions de consommateurs en France, selon la Fevad.

Des campagnes de contrôles ont été menées par la DGCCRF en 2020 et 2021, en particulier sur des jouets, appareils électriques et bijoux fantaisie vendus sur la plateforme, dont une part significative a été jugée non conforme ou dangereuse.

Malgré des injonctions répétées, Wish n'a pas procédé au retrait des annonces concernées. En conséquence, les autorités ont fait usage du pouvoir de réquisition numérique en novembre 2021 et demandé aux moteurs de recherche et magasins d'applications de ne plus référencer le site pour les internautes français. La plateforme restait accessible directement *via* son adresse.

Ce déréférencement, qui a pris fin en avril 2023, a durablement affecté la fréquentation du site : Wish, qui était le 13^e site de commerce en ligne le plus visité en France mi-2021, ne figure plus, depuis la procédure de réquisition numérique, dans le classement des 20 principaux sites dressé par la Fevad.

Cette décision, inédite à l'époque, est considérée comme une illustration des capacités d'action des pouvoirs publics pour sanctionner des acteurs non coopératifs, même établis hors de l'UE. La sanction n'a toutefois pu être prise qu'après avoir pu, en droit, qualifier Wish de distributeur, responsable par conséquent de la conformité des produits mis en vente.

2 - Une nécessaire évolution des textes européens pour renforcer les pouvoirs de sanction

Dans le modèle des places de marché, les vendeurs tiers sont responsables de la conformité des produits et du respect des obligations légales. Les capacités de sanction de la DGCCRF existent juridiquement à leur égard mais sont particulièrement difficiles et longues à mettre en œuvre dès lors que les entreprises visées sont établies en dehors de l'UE.

Afin de répondre à cette faiblesse, le règlement européen relatif à la sécurité générale des produits (RSGP), entré en vigueur en décembre 2024, impose de désigner, pour chaque produit mis sur le marché européen, un opérateur économique responsable de sa conformité et établi sur le territoire de l'UE. Les places de marché sont tenues de s'assurer que cette information figure sur les fiches produits mais n'ont pas l'obligation de vérifier l'existence réelle de cet opérateur ni sa capacité juridique à agir.

La désignation d'un représentant ne garantit pas la possibilité d'établir un contact avec le vendeur : coordonnées erronées, interlocuteur non joignable ou société intermédiaire fictive sont fréquemment relevés lors des enquêtes de la DGCCRF. En l'absence d'un responsable désigné dans l'UE, la DGCCRF ne dispose que de peu de moyens pour contraindre des entreprises étrangères à se mettre en conformité avec la réglementation. Elle peut formuler des demandes ponctuelles d'assistance administrative auprès de l'autorité compétente de l'État tiers, procédure qui s'avère cependant souvent longue, incertaine et rarement concluante.

Les enquêtes réalisées par la DGCCRF montrent que les places de marché se conforment globalement à leur obligation de retrait des produits signalés par les autorités. Mais il n'est pas rare que les vendeurs sanctionnés ou les produits retirés réapparaissent rapidement sous un nouveau nom et une nouvelle désignation. Les plateformes sont en effet tenues de ne retirer que les contenus signalés par les autorités mais n'ont pas l'obligation d'agir de manière plus large

ou préventive pour, par exemple, retirer ou empêcher la publication d'annonces similaires. Depuis l'entrée en vigueur du DSA, précisé par le RSGP, elles ont l'obligation de réaliser des contrôles aléatoires des annonces pour repérer les produits signalés comme dangereux sur la base européenne *Safety Gate*. La mise en œuvre de cette obligation n'a cependant pas encore fait l'objet de contrôles.

Cette quasi-impunité des vendeurs établis hors de l'UE contribue largement à la diffusion de pratiques dommageables aux consommateurs et de produits non conformes voire dangereux. Il ne peut y être répondu que dans le cadre de coopérations internationales.

À l'échelle européenne, une évolution des textes serait nécessaire afin de renforcer les pouvoirs de contrôle et de sanction, en particulier en limitant l'accès aux places de marché aux vendeurs établis dans l'UE ou disposant d'une représentation légale dans l'UE. Cela permettrait d'engager la responsabilité du représentant légal en cas de manquement au droit de l'UE.

C - Une coopération européenne et internationale indispensable mais incomplète

En matière de protection des consommateurs, la compétence de la Commission européenne se limite à la coordination. Le contrôle effectif des pratiques et les mesures de sanction relèvent de la responsabilité des États membres, qui sont compétents pour toutes les entreprises agissant sur leur territoire.

Toutefois, dans le champ particulier du DSA, les très grandes plateformes relèvent du contrôle de la Commission européenne. Pour les autres, c'est le lieu d'établissement de la plateforme ou de son représentant légal – désormais obligatoire – qui détermine l'autorité nationale compétente. La DGCCRF conserve la possibilité d'effectuer des contrôles sur les plateformes relevant de la compétence d'un autre État membre afin d'alerter les autorités nationales ou européennes mais elle n'a pas compétence pour prononcer des sanctions dans ce cas.

Afin de faciliter leur coordination, les autorités nationales ont constitué un réseau de coopération (*Consumer Protection Cooperation* – CPC), placé sous l'égide de la Commission. Ce réseau leur permet de partager des informations, de transmettre des alertes et d'engager des actions conjointes à l'échelle de l'Union.

Le réseau CPC organise régulièrement des opérations coordonnées de contrôle des grands acteurs du numérique qui prennent la forme d'enquêtes menées simultanément dans plusieurs États membres sur des thématiques ciblées. Des campagnes ont par exemple porté sur les avis de consommateurs (2021), les influenceurs (2023) et les produits de seconde main (2024).

Une action coordonnée a récemment été engagée à l'encontre de la plateforme Shein, portée conjointement par les autorités de Belgique, de France, d'Irlande et des Pays-Bas. À l'issue de l'enquête, le réseau CPC et la Commission européenne ont constaté plusieurs pratiques illicites, telles que la présentation de fausses remises, des pressions à l'achat, des informations incomplètes ou trompeuses ainsi que des allégations infondées en matière de durabilité. La plateforme a été enjointe de se mettre en conformité et de transmettre des éléments complémentaires aux autorités concernées qui poursuivent leurs enquêtes.

Cette action complète l'enquête ouverte en février 2025 par la Commission européenne au titre du DSA, qui vise à contrôler le respect par la plateforme de ses obligations s'agissant

notamment de la présence de contenus ou de biens illicites, de la transparence des systèmes de recommandation et de présentation des résultats et des mesures prises pour atténuer les risques pesant sur les consommateurs et la santé publique.

L'exemple du DSA montre la pertinence du niveau européen pour réguler efficacement les plateformes internationales du point de vue de la protection des consommateurs. C'est pourquoi la France plaide pour un renforcement des pouvoirs de contrôle et de sanction de la Commission européenne en cette matière, toute en préservant les marges de manœuvre des administrations nationales et leur capacité à moduler les contrôles en fonction de leur analyse des risques.

La coopération est beaucoup moins développée hors de l'UE, bien qu'elle tende à se renforcer. En octobre 2024, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a organisé sa première réunion ministérielle consacrée à la protection des consommateurs, à l'issue de laquelle les États participants ont adopté une déclaration commune appelant au renforcement des politiques de protection et à l'adaptation des cadres juridiques aux enjeux liés aux transitions numérique et environnementale.

Malgré ces avancées, la coopération internationale hors de l'UE reste limitée par la défense des intérêts nationaux et l'hétérogénéité des régulations.

III - Un contrôle douanier sous pression face à la massification des flux liés au commerce en ligne

La croissance rapide du commerce en ligne place les douanes face à un triple défi. D'abord, l'entrée sur le marché européen devient le principal point de contrôle de la conformité et de la sécurité des produits importés. Ensuite, les capacités opérationnelles et les procédures des douanes ne sont pas adaptées pour faire face à la massification et à la parcellisation des flux de marchandises. Enfin, le cadre juridique de leur intervention leur donne très peu de prise sur des opérateurs qui cherchent à tirer parti des faiblesses et limites de l'organisation actuelle. Cette situation met en lumière les limites du cadre douanier européen actuel et alimente les réflexions en cours sur sa réforme.

A - Un rôle central des douanes dans le contrôle des importations liées au commerce en ligne

1 - Un cadre d'intervention étendu pour le contrôle douanier

Le développement du commerce en ligne constitue un défi pour les autorités douanières, confrontées à l'augmentation massive des importations, comme évoqué *supra*. L'action de la DGDDI en matière de protection du consommateur porte principalement sur le contrôle des exigences de sécurité, conformément à la réglementation européenne qui définit de manière restrictive les limitations possibles à l'importation.

Son champ d'intervention varie selon la nature des marchandises concernées. Pour les produits industriels, la DGDDI intervient directement, en s'appuyant sur un cadre juridique

européen structuré autour de deux catégories d'acteurs : les autorités de contrôle et les autorités de surveillance du marché (ASM)⁷⁶.

Les douanes des États membres de l'UE sont toutes autorités de contrôle et, à ce titre, sont chargées de l'examen des marchandises provenant de pays tiers, notamment par la vérification des documents de conformité et, le cas échéant, par des analyses physiques. Elles ne disposent toutefois pas du pouvoir de statuer sur la conformité des produits, cette compétence relevant des ASM désignées par chaque État membre. En cas de doute sur la conformité d'un produit, la douane retient la marchandise et saisit l'ASM compétente.

À la différence d'autres États membres, la France a confié à la DGDDI une double compétence : elle est à la fois autorité de contrôle et ASM pour certains produits importés. Cette particularité renforce sa capacité d'intervention en permettant des procédures plus simples que dans les États membres où la douane n'est pas ASM, même si la DGDDI travaille étroitement avec les administrations et autorités disposant de l'expertise sectorielle (par exemple sur les véhicules, les dispositifs médicaux, les équipements spécialisés, *etc.*).

2 - Un renforcement des capacités de ciblage pour augmenter l'efficacité du contrôle douanier

Face à l'ampleur des flux générés par le commerce en ligne, les douanes s'appuient de manière croissante sur le ciblage afin de concentrer les contrôles sur les envois les plus susceptibles de présenter un risque.

Le contrôle exploite autant que possible les éléments documentaires fournis lors de la déclaration en douane, qui constituent le point d'entrée le plus direct pour détecter des anomalies et incohérences. Le recours à des analyses physiques ou techniques est réservé aux cas où cela s'avère nécessaire pour rationaliser les moyens engagés.

Bien que le ciblage permette d'exercer un contrôle sur les flux de marchandises sans en compromettre la fluidité, son efficacité demeure entravée par plusieurs limites structurelles. D'une part, l'analyse des risques repose principalement sur les données des déclarations douanières, qui sont souvent lacunaires ou incomplètes dans le cadre du régime simplifié pour les envois de faible valeur. Par exemple, l'identité de l'expéditeur n'y figure pas obligatoirement. D'autre part, ces données déclaratives peuvent être volontairement fausses afin d'échapper à des obligations, notamment fiscales et requises pour l'entrée sur le marché européen. Enfin, le ciblage, même affiné, ne dispense pas d'une intervention physique pour le prélèvement du colis et la mise en œuvre d'une procédure de vérification dont la charge est significative, quelle que soit la valeur du colis contrôlé.

Afin de répondre à l'augmentation des risques, la DGDDI œuvre dans plusieurs directions, notamment en mobilisant d'autres données et informations, en particulier celles émanant de la Commission européenne, de partenaires étrangers et des attachés douaniers. Les douanes mobilisent les différents outils à leur disposition (renseignement, ciblage, contrôle, enquête) afin de déjouer les fraudes sur les déclarations voire le défaut de déclaration. Plusieurs projets informatiques en cours devraient contribuer à améliorer l'efficacité du ciblage et des contrôles.

⁷⁶ Règlement (UE) 2019/1020 du 20 juin 2019 sur la surveillance du marché et la conformité des produits.

En parallèle, des protocoles de coopération ont été conclus avec certains acteurs du commerce en ligne dans une logique de facilitation des opérations de contrôle et d'amélioration de la connaissance des flux logistiques.

Malgré ces efforts, le contrôle reste contraint par le cadre de l'union douanière européenne, qui limite notamment les pouvoirs de contrôle aux seules importations en provenance de pays tiers. Les flux intra-européens ne relèvent pas des compétences de la DGDDI, sauf exceptions, ce qui limite sa capacité à intervenir sur les produits non conformes qui transitent par d'autres États membres avant d'être mis sur le marché français.

B - Des capacités et des procédures inadaptées à l'ampleur des enjeux

1 - Un risque structurellement élevé

Plusieurs facteurs concourent à ce que le développement des flux liés au développement des places de marché expose les services douaniers à un risque de fraude élevé et structurel.

En premier lieu, les formalités douanières sont généralement accomplies par des opérateurs logistiques agissant en qualité de « représentants en douane enregistrés » pour le compte d'importateurs étrangers. Ces logisticiens se fondent pour cela sur les informations fournies par les vendeurs localisés à l'étranger via les plateformes de commerce en ligne. Les constats établis par la DGDDI font état de données fréquemment incomplètes, inexactes, voire intentionnellement falsifiées, les vendeurs déclarés n'ayant parfois aucune existence juridique. En effet, aucune obligation légale ne pèse, à ce jour, ni sur les plateformes ni sur les logisticiens pour s'assurer de l'exactitude des informations saisies et de la réalité de l'existence du vendeur.

Dans ce contexte, la capacité d'action des autorités douanières est entravée par la faiblesse de la coopération internationale hors de l'UE, dont l'efficacité dépend de la mobilisation des autorités des pays tiers en l'absence de mécanismes de coopération systématique ou d'échanges d'informations automatisés.

Le recours généralisé à la déclaration en douane simplifiée pour les envois de faible valeur réduit considérablement la quantité et la qualité des informations disponibles pour les services de contrôle, définies à l'échelle européenne⁷⁷. Cette procédure, conçue pour faciliter le traitement de volumes massifs, limite la capacité des douanes à repérer les anomalies ou à cibler efficacement les envois suspects. N'ayant pas accès aux systèmes d'information des logisticiens, les douanes sont par ailleurs dans l'incapacité de rapprocher données déclaratives et colis physiques sans leur assistance.

Enfin, les enquêtes réalisées par les douanes soulignent la complexification de certains circuits logistiques visant à réduire la traçabilité des flux, notamment par le recours à des entrepôts « rebond » entre lesquels transitent les marchandises au sein de l'UE, ce qui peut aboutir à masquer la provenance et le point d'entrée des marchandises sur le marché européen.

⁷⁷ Règlement délégué (UE) 2015/2446.

Opération « Ombre rouge au sud »

Une récente opération menée à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle illustre l'ampleur des flux et des risques : en décembre 2024, les services douaniers de l'aéroport ont conduit une opération ciblée de contrôle renforcé du fret postal à l'occasion des fêtes de fin d'année, période traditionnellement marquée par une intensification du commerce électronique. L'opération, dénommée « Ombre rouge au sud », a porté sur l'inspection de plus de 50 000 colis, représentant environ 250 palettes.

Les résultats de cette opération témoignent de l'ampleur des enjeux : plus de 96 % des colis contrôlés contenaient au moins un article de contrefaçon, confirmant la très forte exposition de ces flux à des produits non conformes ou frauduleux.

Les douanes, comme la DGCCRF, ne disposent cependant pas de données permettant d'objectiver le risque lié à un certain type de commerce en ligne s'agissant de la sécurité et de la conformité des produits (elles sont plus en mesure de le faire concernant la lutte contre la contrefaçon). La capacité des pouvoirs publics à appréhender les enjeux, à définir une stratégie et à adapter les moyens s'en trouve limitée.

2 - Des procédures inadaptées à la massification et la parcellisation des flux

Les difficultés rencontrées par les douanes sont accentuées par deux éléments majeurs : d'une part, la très forte concentration des flux – 95 % du fret postal international entrant transite par l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle – et, d'autre part, la rapidité exigée des circuits logistiques. Les délais de livraison étant l'un de leurs principaux arguments de vente, les plateformes ne tolèrent que peu de ralentissements et peuvent adapter en temps réel leurs itinéraires pour réduire les délais d'acheminement. Certains opérateurs logistiques choisissent ainsi de payer une pénalité pour soustraction d'une marchandise placée sous contrôle douanier, plutôt que de retarder le flux en isolant le colis demandé par les douanes.

Cette réactivité, couplée à une gestion algorithmique des flux, leur permet également d'éviter les contrôles jugés trop contraignants en redirigeant les envois vers d'autres bureaux de douane au sein d'un même aéroport ou vers d'autres États membres de l'UE.

Les modalités de prélèvement illustrent de manière significative l'inadéquation des procédures douanières actuelles. D'une part, chaque prélèvement porte sur un colis unique, qui contenait en moyenne quatre articles en 2024, sans possibilité de rattacher le colis à d'autres envois contenant des articles similaires. La détection d'un produit non conforme dans un colis ne permet donc pas de repérer et d'écartier les autres articles identiques.

En outre, seuls les envois expressément identifiés par les douanes et signalés aux logisticiens peuvent être retenus pour vérification, tandis que tous les autres colis sont immédiatement expédiés. Ce mode de fonctionnement rend impossible tout contrôle en série ou traitement par lot.

Enfin, les procédures administratives applicables à chaque prélèvement n'ont pas été adaptées à la massification des contrôles. Chaque opération implique un traitement individualisé, mobilisant du temps et des ressources, ce qui interdit tout déploiement à grande échelle et freine l'adaptation du contrôle aux volumes constatés.

Des expérimentations ont été engagées au sein des services douaniers de l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle afin d'envisager de nouveaux modes opératoires permettant de renforcer le ciblage et l'effet des contrôles. Elles pourraient conduire à des évolutions du cadre juridique et des méthodes de travail.

3 - Des capacités structurellement insuffisantes

Dans ce cadre procédural et réglementaire, les capacités opérationnelles des services douaniers sont devenues structurellement insuffisantes pour assurer un contrôle à la hauteur des enjeux. Les moyens humains ne permettent la réalisation que d'un nombre très limité de contrôles par jour. Ces limitations sont aggravées par des contraintes logistiques comme le stockage des marchandises prélevées voire saisies, le recours à des capacités d'analyse technique des produits, le traitement et la destruction des marchandises saisies.

Cette situation se traduit par un coût d'intervention élevé, souvent disproportionné par rapport à la valeur des produits qui peuvent être saisis. La plupart des colis concernés contiennent des articles de faible valeur unitaire, dont la destruction constitue une sanction peu dissuasive. Lorsqu'ils sont établis hors de l'UE, les vendeurs échappent en pratique à toute sanction. Quant aux acheteurs, ils sont généralement considérés comme de bonne foi. En conséquence, les marchandises saisies par les douanes sont généralement réexpédiées par les vendeurs dans les jours qui suivent, avec une forte probabilité d'échapper à un nouveau contrôle.

L'augmentation des moyens humains n'apporterait pas de réponse à un défi structurel. D'une part, l'augmentation du nombre de contrôles resterait sans commune mesure avec la croissance des flux de marchandises. D'autre part, l'accroissement de la pression des contrôles réalisés par les douanes françaises aurait pour conséquence probable un déplacement des flux vers d'autres aéroports en France ou en UE. Les chaînes opérationnelles des entreprises concernées, qui n'ont en général que peu ou pas de personnel et d'infrastructures, sont en effet très mobiles et réactives.

C'est par conséquent à l'échelle européenne que la problématique doit être abordée afin de trouver une réponse conforme aux exigences et aux règles du marché unique.

C - Des évolutions à inscrire dans le cadre d'une réforme de l'union douanière européenne

Fondement historique de l'intégration européenne, l'Union douanière repose sur un tarif commun aux frontières extérieures de l'UE, sur la libre circulation des marchandises à l'intérieur du marché unique et sur un socle commun de règles fixées notamment par le Code des douanes de l'Union. Ce cadre vise à assurer l'uniformité de traitement des opérateurs économiques au sein de l'UE et à garantir l'application homogène des règles de protection du marché intérieur, notamment en matière de sécurité des produits, de conformité réglementaire et de perception des droits.

La mise en œuvre de ce cadre réglementaire commun repose largement sur les États membres, dont la coordination opérationnelle présente des faiblesses. En effet, les autorités douanières ne disposent pas d'un système automatisé d'échange des résultats de contrôle ni d'une base de données commune pour le traitement des alertes. En conséquence, les douanes des différents États membres réalisent des contrôles sur des produits identiques sans mutualisation des analyses ou des tests déjà effectués. Cette absence de mécanisme de partage contribue à une dispersion des moyens et nuit à la cohérence des politiques de surveillance du marché.

Le dispositif des installations d'essai de l'UE (*European Union Testing Facilities*), mis en place en 2019⁷⁸, constitue un effort de mutualisation des capacités d'analyse technique entre États membres. Il permet à certaines structures désignées de réaliser des essais à la demande des autres États membres et de la Commission et de contribuer au développement de méthodes d'analyse harmonisées. La candidature du service commun des laboratoires (SCL) français a été retenue en 2023 pour la catégorie des jouets. Depuis sa désignation, le SCL n'a toutefois été que très peu sollicité dans ce cadre (17 articles analysés dont 13 à la demande des autorités maltaises), ce qui traduit une appropriation encore très faible du dispositif par les autorités nationales.

Afin d'adapter les procédures douanières à l'augmentation des flux de marchandises liés au commerce en ligne, plusieurs mesures ont été introduites à compter de 2021, en particulier l'instauration d'une déclaration simplifiée pour les envois de faible valeur (inférieure à 150 €) et la possibilité pour les plateformes de recourir au guichet unique à l'importation (IOSS – *Import One-Stop Shop*). Ces évolutions ont contribué à mieux encadrer les importations de colis de faible valeur tout en fluidifiant leur traitement par les services douaniers. Elles sont désormais insuffisantes face à l'ampleur des enjeux.

Dans ce contexte, la Commission européenne a présenté en mai 2023 un projet de réforme structurelle de l'Union douanière, qui vise à l'adapter aux spécificités du commerce en ligne et à renforcer la gouvernance européenne en matière de données et de contrôle douanier. Ce projet repose sur quatre mesures principales :

- la suppression de la déclaration douanière individuelle au profit, pour les opérateurs de confiance certifiés, d'un accès en temps réel aux données commerciales et, pour les autres opérateurs, d'un mécanisme de fourniture ou de mise à disposition des données ;
- la création d'une plateforme européenne de données partagée entre les États membres et à laquelle certaines administrations non douanières (comme la DGCCRF) pourraient avoir accès. Son déploiement est prévu à partir de 2028 pour les flux du commerce en ligne ;
- la suppression de la franchise de 150 € sur les droits de douane, aujourd'hui propice à la sous-déclaration ;
- la mise en place d'une autorité douanière européenne, chargée de gérer les risques au niveau de l'UE, d'appuyer les administrations nationales et de coordonner les développements informatiques, dont la préfiguration pourrait être engagée en 2026.

Plusieurs mesures visent directement les plateformes de commerce en ligne, identifiées comme des acteurs structurants du commerce transfrontalier. En particulier, certaines plateformes de commerce en ligne pourraient être considérées comme « importateurs présumés » au regard du droit douanier et devenir responsables du respect des règles douanières, y compris celles relatives à la conformité des produits.

La Commission européenne a par ailleurs proposé, dans sa communication publiée en février 2025, l'instauration d'un mécanisme de frais de gestion pour le commerce en ligne, destiné à compenser les coûts administratifs supportés par les autorités douanières pour le traitement de ces flux. Cette mesure, soutenue par la France, pourrait entrer en vigueur en 2026 mais nécessiterait la mise en place d'un système d'information commun.

⁷⁸ Règlement (UE) 2019/1020.

Ces orientations traduisent une volonté de faire évoluer les cadres de la régulation douanière à l'échelle de l'Union dans une logique de mutualisation des données, de responsabilisation des acteurs numériques et de rationalisation des contrôles. Leur réussite dépendra toutefois de la capacité des États membres à dépasser leurs divergences d'intérêts pour mettre en œuvre une réponse commune.

CONCLUSION

Le développement rapide du commerce en ligne et en particulier des places de marché a profondément transformé les conditions d'exercice de la protection des consommateurs. Si des avancées notables ont été enregistrées en matière de régulation, notamment avec l'entrée en vigueur du règlement européen sur les services numériques (DSA), les capacités opérationnelles des autorités nationales de contrôle restent en deçà des enjeux.

La DGCCRF se heurte à des limites structurelles dans la surveillance des pratiques commerciales en ligne, déployées par des acteurs agiles, parfois peu coopératifs et difficilement localisables. En matière de conformité et de sécurité des produits, le régime de responsabilité limitée n'incite pas les places de marché à se mobiliser efficacement au service de la protection des consommateurs. La mise en œuvre des obligations prévues par les règlements européens sur les services numériques (DSA) et la sécurité générale des produits (RSGP) pourrait donner de nouveaux leviers d'action à la puissance publique.

Face à la massification des flux de petits colis importés, notamment depuis la Chine, les douanes apparaissent comme des acteurs de plus en plus centraux dans la chaîne de contrôle, en particulier dans le cadre des vérifications préalables à la mise en circulation sur le marché intérieur. Mais leurs capacités sont aujourd'hui saturées, tant en raison de l'ampleur des volumes à traiter que du décalage entre les procédures existantes et les caractéristiques des flux parcellisés du commerce en ligne.

Dans ce contexte, le rétablissement de capacités d'action effectives suppose une mobilisation accrue à l'échelle de l'Union européenne. D'une part, les marges de manœuvre nationales sont limitées dans le cadre du marché unique et de l'union douanière, dont les règles encadrent strictement les capacités des États membres, d'autre part, la concurrence entre États membres pour attirer les flux d'importation peut freiner les dynamiques de coopération, voire alimenter les stratégies d'optimisation réglementaire de certaines entreprises au détriment de la protection des consommateurs. Seule une action coordonnée au niveau européen permettrait d'apporter une réponse cohérente et efficace aux pratiques d'acteurs transnationaux, dont l'organisation, les modèles économiques et les relais logistiques dépassent largement les frontières nationales.

Chapitre III

Le numérique comme levier de transformation de la politique de protection des consommateurs

Le développement du numérique modifie en profondeur les modalités, les rythmes et les échelles de la consommation. Ces mutations génèrent des risques nouveaux et mettent à l'épreuve la capacité de l'État à adapter la politique de protection des consommateurs pour couvrir un périmètre élargi, à moyens constants. Pour y faire face, l'action publique doit poursuivre sa transformation, par une adaptation continue de ses moyens d'intervention et une coordination plus étroite entre les nombreuses administrations concernées.

L'efficacité de l'action publique suppose également de repenser le lien entre administration et consommateurs, en exploitant pleinement les potentialités offertes par le numérique. La communication en direction des usagers devrait s'adapter au contexte numérique pour délivrer une information claire, accessible et vérifiée. De même, l'ouverture des données publiques et les différentes formes d'engagement participatif des consommateurs eux-mêmes et de leurs associations offrent de nouveaux leviers pour un partenariat renouvelé dans la politique de protection des consommateurs. Le développement du commerce numérique impose une transformation plus aboutie de l'organisation et des méthodes de travail de la DGCCRF (I). Il conduit également à repenser les modalités d'information du public et à mieux intégrer la participation des consommateurs dans la mise en œuvre des politiques de protection qui leur sont destinées (II).

I - Une nécessaire évolution des moyens et de l'organisation des services de l'État

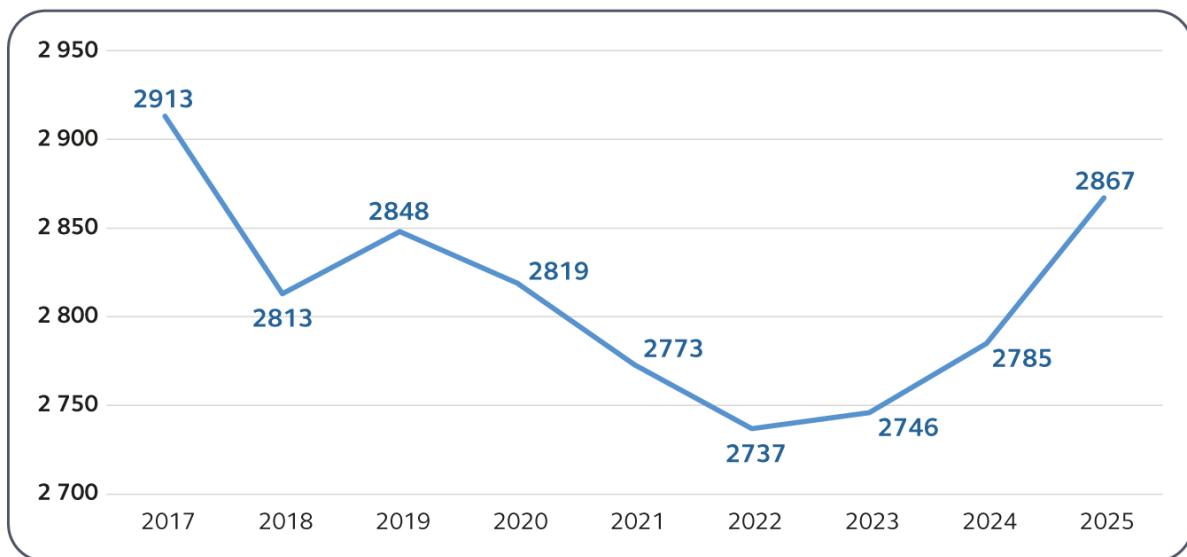
Malgré une augmentation de ses effectifs depuis 2022, l'organisation de la DGCCRF et la répartition de ses moyens restent marquées par son ancrage historique dans le contrôle du commerce traditionnel, auquel le e-commerce ne se substitue pas. Il importe de dépasser les cloisonnements propres à l'administration territoriale de l'État, afin de développer une capacité d'enquête plus transversale et de renforcer la coopération avec les autres administrations, notamment la DGDDI. Le pilotage de la politique de protection des consommateurs doit gagner en transversalité et s'appuyer sur des mesures du coût pour l'économie et la société des atteintes aux droits des consommateurs.

A - Une transition encore inachevée de la DGCCRF vers le numérique

1 - Un fonctionnement et des moyens peu adaptés aux enjeux du numérique

Avec un effectif de 2 867 agents⁷⁹, la DGCCRF constitue la plus petite direction à réseau des ministères économiques et financiers, dont elle représente 2 % des effectifs⁸⁰. Après une baisse continue entre 2017 et 2022 (- 6 %), les effectifs sont en croissance significative (+ 4,7 % entre 2022 et 2025), malgré le transfert de 60 ETP à la direction générale de l'alimentation (DGAL) dans le cadre de la création d'une police sanitaire unique de l'alimentation.

Graphique n° 7 : évolution des effectifs de la DGCCRF (2017-2025)



Source : DGCCRF.

Données en équivalents temps plein au 1^{er} janvier

Dans un rapport récent⁸¹, la Cour avait souligné le décalage entre l'organisation de la DGCCRF, et particulièrement de son réseau déconcentré, et les enjeux croissants liés au commerce numérique. La majorité des agents de la direction (72 %) sont rattachés à l'administration territoriale de l'État (ATE), selon une logique de présence territoriale étendue. Ce maillage demeure cependant structuré selon les logiques du commerce traditionnel, basées sur la démographie du territoire ou l'activité économique locale. Cette organisation montre ses limites et ne tient pas compte des caractéristiques du commerce en ligne, qui s'affranchit en grande partie des frontières géographiques et administratives.

La réalisation des enquêtes dans le secteur du numérique implique une organisation transversale et déterritorialisée. Le cadre d'action départemental propre à l'ATE apparaît trop étroit et contraint fortement les possibilités de redéploiement des capacités d'enquête en fonction des besoins. Or les fraudes sophistiquées facilitées par le numérique peuvent intervenir

⁷⁹ Donnée au 01/01/25, en équivalent temps plein.

⁸⁰ Contre 4 % pour l'Insee, 13 % pour la DGDDI et 75 % pour la direction générale des finances publiques.

⁸¹ Cour des comptes, *La direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes, exercices 2020-2024, observations définitives*, mars 2025.

sur l'ensemble du territoire et toucher un nombre de consommateurs bien plus important que dans le commerce traditionnel. L'affaire CityCoco illustre les limites du ciblage territorial, inadapté à des fraudes numériques de grande ampleur, localisées dans des départements faiblement dotés : l'entreprise importait des scooters de Chine pour les stocker en Haute-Loire avant de les revendre en ligne, sans finalement les livrer aux acheteurs.

Les capacités d'investigation numérique des agents des services déconcentrés sont aussi limitées par les moyens matériels mis à leur disposition. L'achat en ligne, nécessaire pour tester des parcours consommateurs ou prélever des produits afin de les contrôler, n'est possible que dans dix directions expérimentales dotées d'une carte achat, et se concentre sur des produits de faible valeur. La DGCCRF envisage cependant d'accroître durablement ses prélèvements chez certains des acteurs majeurs du commerce électronique, sous réserve de disposer des moyens suffisants. De même, les enquêtes sur les influenceurs nécessitent des *smartphones* non bridés pour accéder aux réseaux sociaux, alors que les appareils de service restreignent l'accès à certaines plateformes et applications.

Enfin, la réalisation d'enquêtes dans les services déconcentrés se heurte à l'inadaptation de l'environnement numérique de travail des agents : les exigences de sécurité informatique, destinées à protéger les infrastructures de l'État contre les intrusions, restreignent l'accès des enquêteurs à internet et notamment aux sites commerciaux. Les solutions actuellement déployées, comme les postes informatiques isolés du réseau interministériel, demeurent inadaptées à l'intensification des contrôles en ligne. Le déploiement, envisagé d'ici fin 2025, de navigateurs virtuels permettrait de contourner ces restrictions tout en limitant les risques pour les postes de travail, en isolant techniquement la navigation web du reste de l'environnement informatique.

L'inadaptation des outils et de l'organisation actuelle de la DGCCRF face au développement du commerce en ligne appelle une mise à niveau et des évolutions rapides.

2 - Une modernisation nécessaire de l'organisation

Le Service national des enquêtes (SNE) contribue à une réponse plus agile et a été le principal bénéficiaire des hausses d'effectifs, de même que les huit départements franciliens, dont certains abritent les sièges des principales entreprises de commerce en ligne.

Le SNE peut piloter des enquêtes en réseau avec les services départementaux, même si cette coordination reste complexe. Le numérique, qui relevait auparavant d'un type de contrôle spécifique, irrigue désormais l'ensemble des enquêtes de la DGCCRF et les différences entre le commerce traditionnel et le commerce numérique tendent à s'estomper, à l'exemple des *drive* des hypermarchés et des commerces traditionnels qui disposent également d'un site en ligne.

Les services déconcentrés de la DGCCRF, qui regroupent l'essentiel de sa capacité d'enquête, demeurent fortement atomisés. Sous une apparence couverture complète du territoire, cette organisation souffre d'une perte d'efficacité opérationnelle : la taille des équipes ne permet pas d'assurer l'intégralité des missions dans un tiers des départements⁸². L'animation du réseau territorial, centrale pour la réalisation des missions de la DGCCRF mais rendue plus complexe par son insertion dans l'ATE, n'a pas encore atteint un régime de fonctionnement satisfaisant.

⁸² *Ibid.*

La Cour a souligné⁸³ les limites de l'organisation administrative actuelle de la DGCCRF et la nécessité de définir un modèle qui soit adapté à la réalité du commerce et des pratiques de consommation. La difficulté majeure provient du fait que l'organisation devra concilier la montée en charge des enquêtes sur le commerce en ligne tout en maintenant des contrôles suffisants sur le commerce traditionnel.

Plusieurs scénarios d'évolution sont envisageables, depuis le regroupement de l'ensemble des services déconcentrés au sein d'un opérateur national d'enquêtes anti-fraude, jusqu'au renforcement des compétences d'enquête des directions régionales⁸⁴. Dans ce second cas, les fonctions de pilotage pourraient être renforcées pour permettre, au-delà de la simple coordination, une impulsion effective des enquêtes, en cohérence avec l'exercice, à l'échelon régional, de la compétence de développement économique. Il apparaît nécessaire d'engager une réflexion stratégique sur l'avenir du réseau de la DGCCRF, à l'aune de l'émergence de nouvelles pratiques commerciales et de la structuration des acteurs du commerce en ligne ou physique.

B - Une coordination encore insuffisante entre la DGCCRF et la DGDDI

La répartition des compétences entre la DGDDI, qui intervient principalement lors de la mise sur le marché européen, et la DGCCRF, dont l'action porte sur les produits circulant sur le marché français, peut créer des angles morts et aboutir à des situations paradoxales.

À titre d'illustration, la compétence de la douane ne porte, sauf exceptions⁸⁵, que sur les marchandises dédouanées en France. Lorsqu'un produit entre sur le territoire français après avoir été dédouané dans un autre État membre, la compétence revient à la DGCCRF. À la continuité d'un flux logistique répond une rupture du contrôle administratif, ce qui peut nuire à l'anticipation des risques et retarder la détection des produits non conformes.

La DGCCRF intervient à plusieurs niveaux – producteurs, importateurs, distributeurs jusqu'à l'étape du commerce de détail – au moyen notamment de rappels de produits qu'elle est seule habilitée à effectuer. Elle privilégie une approche reposant sur une analyse des risques sur les produits susceptibles d'être les plus dangereux ou destinés aux populations les plus sensibles, sans viser l'exhaustivité.

De même, l'action entre les deux directions gagnerait à être mieux coordonnée, particulièrement lors des interventions de la DGDDI auprès des logisticiens dans le cadre du contrôle du fret postal. Des échanges plus systématiques renforceraient le lien entre les deux directions, dans leurs champs de compétences et avec leurs modes d'intervention respectifs.

Cette distinction des compétences est accentuée par l'organisation administrative différente des deux directions : la DGCCRF relève de l'administration territoriale de l'État, placée sous l'autorité du préfet, tandis que la douane a son propre réseau déconcentré autonome.

Pour combler ces lacunes, dont l'ampleur n'a pas été évaluée, une expérimentation a été conduite en 2022 visant à faciliter les interventions conjointes entre les deux directions. Elle

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Les services régionaux de la DGCCRF sont regroupés au sein des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets).

⁸⁵ Sur la lutte contre la contrefaçon par exemple, voir notamment Cour des comptes, *La lutte contre les contrefaçons*, 2020.

n'a toutefois pas été jugée suffisamment concluante même si elle a confirmé le besoin de fluidification des échanges entre ces deux administrations par la modernisation des supports d'échange et d'animation au niveau régional. Les lacunes dans le contrôle mises en évidence à cette occasion justifieraient toutefois un réexamen de l'articulation et des compétences respectives des deux directions.

Des blocages subsistent par ailleurs en matière de partage de la donnée, enjeu pourtant majeur dans le domaine numérique. Le cadre juridique permettant la circulation d'information entre les deux directions existe⁸⁶ mais, faute de dispositif structuré d'échange, les données douanières ne sont accessibles qu'au titre du droit de communication, exercé au cas par cas par les enquêteurs de la DGCCRF.

Cette procédure, qui demeure soumise au respect du secret professionnel, est par nature ponctuelle, ce qui interdit pour l'instant l'exploitation systématique des données douanières à des fins d'analyse de risque, qui supposerait un cadre juridique et technique strictement défini, c'est-à-dire conforme au RGPD et sécurisé sur le plan informatique. Les échanges d'information sont encore insuffisamment formalisés et reposent aujourd'hui sur l'échange de « fiches navettes » en format papier. Une identification plus systématique des informations dont le partage serait utile reste à faire.

Enfin, un travail conjoint doit être mené pour cartographier les zones de risque, les zones d'intervention et les schémas de fraude afin d'améliorer l'articulation entre les actions menées par chaque direction. Les cultures professionnelles de chaque direction restent éloignées et limitent la transmission fluide d'information, notamment au niveau local, où elle repose de manière excessive sur les personnes et gagnerait à être davantage institutionnalisée.

La coordination entre les deux directions demeure donc perfectible. La refonte en cours du protocole de coopération, dont l'actuelle version date de 2018, est l'occasion de clarifier les complémentarités opérationnelles, de renforcer le partage d'informations et d'améliorer les modalités d'intervention conjointe.

C - Renforcer le pilotage de la politique de protection des consommateurs

L'extension du champ d'action de la DGCCRF à la sphère numérique accroît le nombre d'acteurs et de pratiques soumis à son contrôle. Elle conduit à reconstruire le pilotage global de la protection du consommateur. Une affectation optimisée des moyens nécessite d'enrichir le ciblage de l'activité par une vision économique de l'impact des contrôles afin de concentrer l'action publique sur les enjeux présentant le plus fort impact pour les consommateurs. Il conviendrait également de disposer d'une vision consolidée de l'action de l'État vis-à-vis des plus grands acteurs de l'internet.

Afin d'optimiser ses moyens, la DGCCRF doit faire preuve d'une plus grande sélectivité dans le choix de ses contrôles, ce qui implique une clarification de ses critères de performance, encore trop guidés par une logique de moyens ou de volumes.

⁸⁶ Article 59 *duodecies* du code des douanes.

De manière générale, l'action de la DGCCRF et de la DGDDI est marquée par une approche fondée sur le ciblage des risques et visant principalement à faire respecter le cadre juridique. L'indicateur de performance figurant dans les documents budgétaires porte sur la part des visites ayant donné lieu à des constats d'anomalie, qui mesure la pertinence du ciblage mais ne dit rien de l'impact réel pour le consommateur au regard de la gravité de l'irrégularité constatée. La dimension économique de leur activité est très peu prise en compte, comme en témoigne la faiblesse des indicateurs et plus encore des études et analyses sur, par exemple, le coût d'un contrôle pour l'administration et pour les entreprises, le montant du préjudice évité, l'objectivation du risque sur certaines catégories d'acteurs, *etc.*

Confrontées à la même difficulté de mesurer le coût et l'effet de leur action sur les consommateurs, les autorités d'autres pays ont adopté des démarches dont la DGCCRF pourrait s'inspirer. Au Royaume-Uni, une étude est ainsi réalisée régulièrement depuis 2008 afin d'évaluer les préjudices subis par les consommateurs, d'en offrir un aperçu et d'analyser la manière dont ils sollicitent les organismes chargés de les protéger. L'étude publiée en 2024⁸⁷ souligne que sept consommateurs sur dix ont rencontré des difficultés liées à leurs achats et évalue le total des préjudices à 71,2 Md£ (83,5 Md€) par an. Elle montre aussi les effets de ces tracas sur le bien-être et la santé mentale des consommateurs et analyse les raisons pour lesquelles les consommateurs lésés engagent ou non des démarches de réclamation. L'étude met notamment en lumière que les consommateurs sont moins enclins à entreprendre des procédures de réclamation pour les biens achetés en ligne *via* les réseaux sociaux. Elle identifie également les populations les plus à risque : les jeunes adultes (18-39 ans) et les personnes en difficultés financières sont à la fois plus fréquemment victimes de préjudices, moins enclins à engager des procédures de réclamation et plus fortement affectés par les conséquences négatives de leurs achats problématiques.

Même si l'estimation du coût total des préjudices obéit à des conventions méthodologiques discutables et n'est pas l'unique reflet de l'efficacité de l'action publique en faveur de la protection du consommateur, la France gagnerait à se doter d'un tel outil d'ici fin 2027 qui, par sa régularité, permettrait d'apprécier la pertinence des politiques de protection des consommateurs et de prioriser l'action publique en fonction des populations, des secteurs ou des procédures à simplifier. Ces travaux permettraient de davantage prendre en compte la dimension économique de la protection des consommateurs, notamment en évaluant ses coûts et ses bénéfices pour les différentes catégories d'acteurs concernés. Ils permettraient à la DGCCRF de mieux orienter son action et mesurer son impact sur l'économie.

Par ailleurs, les grandes entreprises du numérique ont acquis un poids économique et une importance sociale qui en font des acteurs particuliers dans le marché actuel. Elles mobilisent vis-à-vis de l'État des moyens importants, dans le cadre de stratégies cohérentes et souvent internationales. À un faible nombre d'entreprises structurées et organisées, l'État oppose des interlocuteurs multiples sans réelle coordination. Chaque administration intervient en effet dans le cadre de ses compétences propres, qu'il s'agisse du droit de la consommation, de la protection des données, de la fiscalité ou du droit du travail.

Le concept des contrôles « à 360° » avancé par la DGCCRF l'illustre : ils se limitent en réalité à réunir différents services de cette direction mais n'associent pas les autres administrations qui pourraient être concernées (douanes, DGFIP, inspection du travail, Cnil, *etc.*). Ce mode d'organisation, marqué par une logique sectorielle et organique, répond à des

⁸⁷ National Centre for Social Research, Consumer Detriment Survey 2024.

contraintes et présente l'avantage de l'expertise. Il ne permet toutefois pas de construire une stratégie d'ensemble à la hauteur des enjeux posés par l'économie numérique.

Il conviendrait donc de définir un cadre qui permette de coordonner l'action de l'État et d'en renforcer l'efficacité. Sans qu'il soit nécessaire de désigner un interlocuteur unique au sein des services de l'État ni d'introduire un nouvel échelon administratif, il apparaît souhaitable de renforcer et de faciliter la constitution de groupes de travail opérationnels sur des objets précis, afin de concentrer les efforts sur les sujets d'intérêt commun.

II - Une relation entre l'État et les consommateurs à moderniser

Le numérique contribue à renouveler les attentes des consommateurs, leurs pratiques d'information et leur rapport aux autorités publiques. Dans un environnement marqué par l'instantanéité, la circulation des données et de nouvelles modalités de mobilisation collective, les politiques publiques doivent s'appuyer sur des outils plus accessibles, des formats plus lisibles et des modes d'action plus collaboratifs. L'enjeu est de construire une relation davantage fondée sur la mise à disposition de l'information, la mobilisation des contributions individuelles et collectives et le renforcement de la capacité des consommateurs à se protéger par eux-mêmes.

A - Une information dispersée en direction des consommateurs

1 - Des canaux de communication peu adaptés aux usages numériques

Un consommateur informé constitue la première ligne de protection contre les pratiques trompeuses ou déloyales. Or, l'accès à une information fiable, actualisée et compréhensible demeure, en pratique, difficile pour les usagers, en raison de la dispersion des sources disponibles et de l'absence d'un parcours unifié d'information et de recours. Cette difficulté est particulièrement manifeste dans le champ du signalement, où la multiplication des dispositifs, relevant de plusieurs acteurs publics, induit confusion et perte de repères pour l'usager (cf. chapitre I).

Un consommateur souhaitant obtenir une information vérifiée sur ses droits ou sur un préjudice de consommation donné est ainsi confronté à un paysage numérique éclaté. Plusieurs sites institutionnels sont susceptibles de fournir des contenus utiles :

- le portail de la DGCCRF, intégré au site du ministère de l'économie, qui publie à la fois des communiqués institutionnels et des fiches pratiques ;
- les sites de certaines préfectures, qui relaient ponctuellement des contenus produits par l'administration centrale de la DGCCRF ;
- le site de l'Institut national de la consommation (INC) ;
- le site du magazine « 60 millions de consommateurs », publié par l'INC ;
- la rubrique « Bercy infos Particuliers » du site du ministère de l'économie, qui traite notamment de sujets de consommation ;
- le site service-public.fr, qui centralise certaines démarches et informations générales ;
- le cas échéant, les sites de régulateurs sectoriels (AMF, Arcep, Cnil, *etc.*).

La DGCCRF gère en outre plusieurs sites destinés à répondre à des besoins précis : consultation des prix des carburants ou des contrôles techniques⁸⁸, inscription sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique (Bloctel), information sur les rappels de produits (RappelConso), ou signalement de pratiques problématiques (SignalConso). Si chacun de ces services répond à une finalité propre, leur coexistence sans articulation claire ne permet pas de garantir une expérience usager fluide ni une compréhension globale de l'offre publique d'information sur la consommation.

SignalConso : un usage à promouvoir, une utilité à renforcer

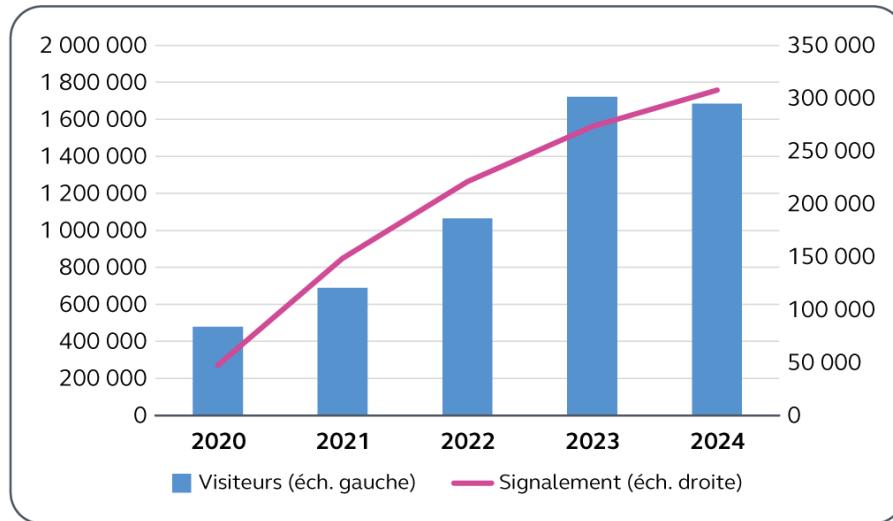
Lancée en février 2020, la plateforme SignalConso permet aux consommateurs de signaler des difficultés rencontrées dans leur relation avec des professionnels. Accessible en ligne et via une application mobile, elle vise avant tout à faciliter la résolution amiable des litiges en mettant en relation les consommateurs avec les entreprises concernées. Plus de 110 000 professionnels se sont inscrits sur la plateforme pour répondre aux sollicitations de leurs clients.

Un signalement sur SignalConso n'entraîne pas systématiquement une intervention de la DGCCRF vis-à-vis du professionnel concerné mais peut contribuer à orienter des enquêtes en identifiant les thèmes ou les professionnels les plus signalés.

En 2024, le site a enregistré 1,7 million de visite et plus de 300 000 signalements. Ces derniers ont majoritairement porté sur les difficultés rencontrées en matière de commerce en ligne (39 %), de commerce physique (33 %) et de démarchage téléphonique (28 %).

Le développement de SignalConso connaît néanmoins un ralentissement. Après plusieurs années de croissance, la fréquentation a légèrement reculé en 2024 et la progression du nombre de signalements tend à ralentir.

Graphique n° 8 : nombre de visiteurs et de signalements déposés sur SignalConso



Source : DGCCRF

⁸⁸ www.prix-carburants.gouv.fr ; www.prix-controle-technique.gouv.fr

La DGCCRF souhaite faire de cet outil un vecteur central de sa communication auprès des consommateurs. Sa pérennité dépend toutefois de la capacité de l'administration à démontrer l'utilité des signalements, aujourd'hui limitée par le positionnement hybride de la plateforme : son rôle principal est de mettre les consommateurs en relation avec les professionnels volontaires, dont les réponses et éventuels engagements ne font pas l'objet d'un suivi par l'administration. Les signalements n'étant ni publiés ni suivis par la DGCCRF, la démarche peut générer une certaine frustration pour les consommateurs qui ne voient pas nécessairement les effets d'un signalement et peuvent préférer les dispositifs d'évaluation et de notation proposés par des acteurs privés. Des évolutions sont à l'étude afin de répondre à ces enjeux.

La pérennité de SignalConso suppose que la DGCCRF conforte sa notoriété, enrichisse les usages et en élargisse l'appropriation par l'ensemble des acteurs concernés : consommateurs, professionnels et associations.

Consciente de cette fragmentation, la DGCCRF a amorcé une réflexion visant à regrouper ses services et supports dans un portail unique. Ce projet, encore à l'état d'ébauche, vise à faciliter l'accès à l'information utile et à structurer une relation plus lisible avec l'usager.

2 - Une stratégie d'information sur la consommation à structurer

De manière générale, l'État ne dispose pas d'une stratégie éditoriale d'ensemble en matière d'information des consommateurs. Les initiatives portées par les différentes administrations demeurent éparses, sans ligne directrice partagée ni objectifs communs clairement définis. Cette absence de pilotage nuit à la cohérence et à la portée de l'action publique dans un contexte où l'environnement numérique impose une communication plus accessible, plus ciblée et plus réactive.

La DGCCRF, administration de référence en matière de protection économique des consommateurs, n'exerce pas de rôle d'animation ou de coordination en ce domaine même si des actions conjointes peuvent être organisées ponctuellement⁸⁹ (par exemple avec l'Autorité des marchés financiers et l'Agence nationale de l'habitat). Elle ne se positionne ni comme un centre de ressources à même de structurer et de valoriser les initiatives menées à l'échelon local ou sectoriel, ni comme l'acteur fédérateur d'une stratégie interministérielle en matière d'information. Les relations avec les autres administrations concernées, les collectivités territoriales ou les associations de défense des consommateurs se limitent à des échanges ponctuels, sans cadre formalisé.

Ce rôle de pilotage aurait pu être assumé par l'Institut national de la consommation (INC), créé en 1966 avec pour mission, notamment, de mieux informer le public sur les enjeux de consommation. Toutefois, comme l'a souligné la Cour dans son rapport publié en mars 2025⁹⁰, l'activité d'information de l'INC est aujourd'hui très réduite et la diffusion du magazine « 60 millions de consommateurs » a beaucoup diminué⁹¹. Les difficultés structurelles auxquelles l'établissement est confronté n'ont pas été résolues, en dépit de plusieurs tentatives de relance, en raison notamment de l'absence de directives claires de la part des ministres successifs en cohérence avec les moyens alloués.

⁸⁹ Par exemple avec l'AMF pour la diffusion payante sur les réseaux sociaux de vidéos sur les investissements risqués ; avec l'Agence nationale de l'habitat dans le cadre du dispositif France rénov', pour mettre en garde contre les fraudes en matière de travaux de rénovation énergétique.

⁹⁰ Cour des comptes, *Institut national de la consommation*, observations définitives, mars 2025.

⁹¹ Les ventes en kiosque du magazine sont passées de 1,4 millions d'exemplaires en 2017 à 400 000 en 2023.

La décision de mettre fin à l'activité de presse de l'INC, recommandée par la Cour et annoncée par le Gouvernement en novembre 2024, renforce la nécessité pour l'État de définir une politique publique d'information sur la consommation. Cette stratégie, qui pourrait être portée par la DGCCRF, devrait être élaborée en concertation avec l'ensemble des parties prenantes (autres administrations de l'État concernées, collectivités territoriales, associations et entreprises) et prendre pleinement en compte les possibilités offertes par le numérique pour améliorer la lisibilité, l'accessibilité et la diffusion de l'information utile aux consommateurs.

B - Des données publiques qui peuvent être utiles aux consommateurs

1 - Une politique d'ouverture et la valorisation des données publiques à mettre en place

Le développement des outils numériques permet aux consommateurs d'adopter une posture plus active dans la défense de leurs intérêts, à condition toutefois que l'information disponible soit accessible, intelligible et fiable. L'essor des dispositifs de signalement, de notation ou de comparaison renforce cette dynamique participative, à laquelle l'administration ne peut rester étrangère. Une diffusion plus importante des données détenues par les autorités publiques constituerait, à cet égard, un levier utile pour permettre aux consommateurs, aux associations et aux entreprises de mieux s'orienter et de faire valoir leurs droits.

Cette évolution suppose une transformation de la culture administrative, encore largement marquée par une logique de confidentialité liée aux activités de contrôle. Aucune réflexion structurée n'a été engagée à ce jour par les administrations concernées, en particulier la DGCCRF et la DGDDI, pour identifier les données qui présenteraient un intérêt pour les consommateurs et pourraient être rendues publiques.

À ce jour, les données publiées par ces deux directions sur leurs sites respectifs et sur data.gouv.fr relèvent quasi exclusivement de la mesure de leur activité (nombre de contrôles réalisés, volumes saisis, types d'infractions constatées), sans utilité pour les consommateurs dans leurs choix de produits ou de prestataires. La DGCCRF publie par ailleurs des données relatives aux rappels de produits (RappelConso) et au prix des carburants et des contrôles techniques.

À titre d'illustration, les résultats des analyses réalisées par les laboratoires qu'elles mobilisent – au premier rang desquels le service commun des laboratoires – pourraient utilement contribuer à éclairer les décisions des consommateurs, sans compromettre les capacités de contrôle dès lors que les modalités de publication sont précisément encadrées. À cet égard, le dispositif *Alim'confiance*, mis en œuvre par la DGAL et auquel la DGCCRF a contribué, constitue une référence utile : il permet la publication en données ouvertes des résultats des contrôles sanitaires effectués dans les établissements de restauration, dans des formats réutilisables.

L'INC, dans le cadre de son activité éditoriale, réalise des essais comparatifs dont les résultats sont publiés dans le magazine « 60 millions de consommateurs ». Des associations comme l'UFC-Que Choisir ou la fondation allemande *Stiftung Warentest*, organisme indépendant financé par l'État fédéral et les *Länder*, rendent publics – parfois de manière onéreuse – les résultats d'analyses menées sur des produits de consommation courante.

Dans l’élaboration d’une politique d’ouverture des données, les administrations françaises peuvent notamment s’inspirer du Royaume-Uni, dont l’*Office for Product Safety and Standards* s’est doté d’une stratégie pluriannuelle de gestion et de diffusion des données dans le domaine de la sécurité des produits (*Data Strategy 2022–2025*⁹²). Cette stratégie fixe des orientations en matière de transparence, d’interopérabilité, de normalisation des formats et de coopération avec les parties prenantes, notamment les collectivités, les acteurs économiques et les associations de défense des consommateurs.

Enfin, certaines bases de données privées, telles qu’*Open Food Facts*, démontrent la faisabilité de plateformes collaboratives ouvertes, gratuites et enrichies par les utilisateurs, valorisant des informations détaillées sur la composition et la qualité nutritionnelle des produits alimentaires commercialisés, utilisées ensuite par des outils de notation et de comparaison.

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire que la DGCCRF et la DGDDI élaborent une politique d’ouverture de leurs données, en s’appuyant sur une cartographie précise des informations détenues, sur une analyse de leur valeur ajoutée pour les usagers et sur une évaluation des risques associés à leur diffusion. Cette politique contribuerait à renforcer la transparence de l’action publique, encourager l’innovation dans l’information aux consommateurs et accroître l’efficacité des dispositifs de prévention et de régulation.

2 - Une publicité des sanctions administratives à renforcer

En rendant visibles les manquements constatés et la réponse de l’administration, la publicité des sanctions administratives participe à l’information des consommateurs, au rétablissement de leurs droits et à la dissuasion des pratiques illicites. Elle adresse également un signal aux opérateurs économiques et à leurs partenaires commerciaux, contribuant ainsi à l’instauration d’un environnement économique plus vertueux.

L’instruction interne de la DGCCRF relative à la communication sur les suites administratives et pénales souligne expressément l’intérêt de cette publicité, en tant qu’instrument à la fois pédagogique, incitatif et dissuasif. Elle appelle les services à envisager systématiquement la publication des suites administratives et pénales, sauf en cas de pratique mineure ou de bonne foi manifeste du professionnel.

La mise en œuvre de cette instruction ne fait toutefois pas l’objet d’un pilotage centralisé et demeure largement tributaire de l’appréciation des services instructeurs, notamment au sein du réseau territorial. En l’absence de remontées consolidées et de suivi structuré, la direction générale n’est pas en mesure de garantir que cette orientation est systématiquement suivie, ni que les mesures de publicité sont effectivement prises dans tous les cas où elles seraient pertinentes.

En pratique, la DGCCRF adopte une approche prudente en matière de publicité des sanctions. La très grande majorité des décisions sont publiées uniquement sur une page de son site internet, elles sont souvent peu détaillées et la durée de publication reste généralement brève, y compris pour des manquements susceptibles d’avoir un impact significatif sur les consommateurs.

⁹² <https://www.gov.uk/government/publications/opss-data-strategy-2022-2025/opss-data-strategy-2022-2025>

Les transactions administratives – qui constituent un nouvel outil à la disposition de la DGCCRF – sont encore peu nombreuses. Celles qui ont été conclues à ce jour n'ont fait l'objet d'aucune communication ni publicité, alors même que le code de la consommation prévoit explicitement cette possibilité. Ce choix de réserve, qui peut s'expliquer par la volonté d'inciter les professionnels à transiger, limite cependant la portée du dispositif et sa contribution à l'information des consommateurs.

La publicité des sanctions prononcées par la DGCCRF obéit à un cadre réglementaire précis, qui la rend notamment obligatoire pour certains manquements comme les retards de paiement entre professionnels. La jurisprudence a, par ailleurs, rappelé que cette mesure doit demeurer proportionnée, c'est-à-dire adaptée à la gravité des faits reprochés et limitée dans sa durée. Sa mise en œuvre doit ainsi être encadrée afin d'éviter toute atteinte excessive à la réputation des professionnels concernés.

Dans le cadre ainsi précisé par la loi et la jurisprudence, les décisions de sanction prises par la DGCCRF gagneraient à faire l'objet d'une publicité plus systématique, plus lisible et plus pérenne. L'efficacité de cette publicité repose sur sa régularité, sa prévisibilité et sa portée effective. En pratique, les formats actuellement utilisés restent souvent laconiques et peu visibles, tandis que la durée de publication dépasse rarement deux mois. Cette exposition limitée réduit la portée dissuasive des sanctions et amoindrit leur effet correctif.

Dans le prolongement de la recommandation formulée par la Cour en 2018⁹³, plusieurs leviers peuvent être mobilisés afin de renforcer les effets de la publicité des sanctions : d'abord, enrichir le contenu des décisions publiées et adapter la durée de publication à la gravité des manquements constatés, ensuite, élargir les canaux de diffusion au-delà du seul site de la DGCCRF et, enfin, assurer la publicité effective des transactions administratives. Ces évolutions permettraient de faire de la publicité des sanctions un instrument à part entière de régulation, dans le respect des principes posés par la jurisprudence.

C - Une contribution des consommateurs à mieux mobiliser

1 - Un dynamisme des associations à davantage mobiliser au-delà des seules associations agréées

L'État mobilise peu les associations de défense des consommateurs, en particulier dans le champ de la consommation en ligne. En l'absence d'une stratégie de partenariat, il reste enfermé dans un cadre institutionnel figé, qui ne permet ni de valoriser les complémentarités existantes, ni de s'adapter à l'évolution des formes de consommation et d'engagement des consommateurs à l'ère numérique. Ces enjeux ont été identifiés dans le plan stratégique 2025-2028 de la DGCCRF qui en a fait un de ses axes de progression.

Le dispositif d'agrément prévu par le code de la consommation⁹⁴ confère à certaines associations des prérogatives spécifiques, comme la possibilité d'agir en justice dans l'intérêt

⁹³ « Poser, dans une instruction aux services, le principe d'une publicité systématique des sanctions et veiller à assurer à celle-ci une durée suffisante ». Cour des comptes, *L'action de la DGCCRF en matière de protection économique du consommateur*, référé, 2018.

⁹⁴ Agrément prévu par les articles L. 811-1 et 2 du code de la consommation.

collectif des consommateurs ou de siéger au sein du Conseil national de la consommation (CNC)⁹⁵. Ce cadre a contribué à structurer un paysage associatif reconnu, légitimé par la puissance publique et en capacité de porter des revendications d'intérêt général. Toutefois, comme la Cour l'a souligné dans son rapport de 2021⁹⁶, il a également eu pour effet de figer durablement la liste des interlocuteurs institutionnels de l'État.

À l'exception notable de l'agrément délivré en 2023 à l'association Foodwatch, la liste des associations agréées est restée quasi inchangée depuis plus de trois décennies, ce qui contraste fortement avec l'ampleur et la rapidité des mutations à l'œuvre dans le champ de la consommation.

Tableau n° 3 : les 14 associations agréées (avec l'année de leur premier agrément)

Union nationale des associations familiales (1973)	Confédération syndicale des familles (1975)	Consommation, logement et cadre de vie (1975)	Familles de France (1975)	Familles rurales (1975)
Association force ouvrière consommateurs (1976)	Union fédérale des consommateurs - Que choisir (1976)	Confédération nationale du logement (1980)	Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés-CGT (1981)	Confédération générale du logement (1982)
Confédération nationale des associations familiales catholiques (1987)	Fédération nationale des associations d'usagers des transports (1988)	Union laïque et citoyenne des consommateurs (2021)	Foodwatch (2023)	

Note : l'Union laïque et citoyenne des consommateurs, créée en mars 2019, regroupe trois associations préalablement agréées : ADEIC, ALLDC et CNAFAL.

Source : DGCCRF

L'encadrement rigide du dispositif d'agrément constitue l'un des freins identifiés à l'établissement de partenariats plus souples. À plusieurs reprises, la DGCCRF a formulé des propositions de réforme de ce dispositif, sans qu'il y soit donné suite. À défaut d'une rénovation du cadre institutionnel, elle a tenté, de manière indirecte, de réorganiser le paysage associatif en réduisant progressivement les financements alloués pour provoquer un mouvement de concentration autour d'acteurs plus solides et représentatifs, par la disparition progressive des plus petites structures.

Cette approche a contribué à tendre les relations avec les associations concernées et n'a produit que des effets très limités : à l'exception de la création, en 2019, de l'Union laïque et citoyenne des consommateurs, issue du regroupement de trois associations préexistantes, la répartition des financements et des interlocuteurs demeure globalement inchangée.

⁹⁵ Le Conseil national de la consommation est un organisme consultatif placé auprès du ministre chargé de la consommation, composé d'un collège constitué des associations de défense des consommateurs agréées et d'un collège comprenant des organisations professionnelles les plus représentatives.

⁹⁶ Cour des comptes, *L'État et les associations de défense des consommateurs*, 2021.

La DGCCRF n'a de relations suivies qu'avec ce nombre restreint d'interlocuteurs, désignés sur la base de leur agrément et non en fonction de la complémentarité de leurs actions avec les priorités fixées par l'État. Le dialogue reste par ailleurs principalement limité à des consultations institutionnelles dans le cadre du CNC et à des échanges à l'occasion du renouvellement de la subvention annuelle. Aucune dynamique partenariale n'a été mise en œuvre et les priorités identifiées par la DGCCRF dans le champ du numérique et du commerce en ligne ne font pas l'objet de projets développés conjointement avec des associations.

Le caractère formel et fermé du dialogue limite la capacité de l'administration à tirer parti des ressources disponibles dans le monde associatif. Certaines structures disposent pourtant d'une implantation territoriale leur permettant une action de proximité pour informer, renseigner et conseiller, notamment des publics plus éloignés du numérique. D'autres, plus spécialisées, développent une expertise thématique pointue, par exemple sur les enjeux de transparence des pratiques commerciales, de publicité algorithmique ou de protection des données personnelles.

Enfin, des associations, notamment les plus récentes, adoptent des modalités de communication mieux adaptées aux usages numériques : elles investissent les réseaux sociaux, recourent à des formats pédagogiques innovants (vidéos courtes, infographies, *webinaires*, etc.) et mobilisent de nouvelles formes d'engagement comme des campagnes participatives. Cette capacité à toucher des publics jeunes, peu institutionnalisés ou vulnérables devrait être mieux exploitée dans le cadre des actions de prévention et de sensibilisation conduites par les pouvoirs publics.

Dans ce contexte, les complémentarités entre l'action publique et les initiatives associatives devraient être mieux identifiées et valorisées pour sortir d'une relation institutionnelle héritée du passé, sans articulation réelle avec la stratégie de la DGCCRF ni réflexion d'ensemble sur la contribution potentielle du tissu associatif à la politique de protection des consommateurs en général, et dans le champ numérique en particulier.

2 - Une réflexion à mener sur les démarches collaboratives

Le développement des outils numériques offre à l'administration la possibilité de faire évoluer ses modalités d'action en s'appuyant plus directement sur les consommateurs, non plus seulement comme bénéficiaires de l'intervention des administrations mais comme contributeurs à des politiques publiques plus ouvertes et collaboratives.

Les démarches dites d'alimentation par la foule (*crowdsourcing*), qui consistent à agréger des contributions volontaires d'usagers pour cartographier des phénomènes, signaler des anomalies ou documenter des pratiques, constituent à cet égard un levier encore très peu mobilisé dans le champ de la consommation. Elles sont pourtant utilisées avec succès dans d'autres domaines de l'action publique. À titre d'exemple, l'Arcep a mis en œuvre une recommandation de la Cour⁹⁷ visant à s'appuyer sur une démarche participative de *crowdsourcing* pour mesurer la qualité effective de la couverture mobile, dont les résultats sont publiés sur son site⁹⁸.

⁹⁷ Cour des comptes, *Les enchères pour l'attribution de fréquences pour la 5G*, 2022.

⁹⁸ <https://monreseauamobile.arcep.fr/>

Dans le domaine de la consommation, des initiatives privées illustrent le potentiel de ces démarches, en particulier les plateformes de notation ou de comparaison, bases contributives et outils de signalement collaboratifs. Leur efficacité repose sur des principes simples mais structurants : interfaces accessibles, valorisation des contributions, agrégation et hiérarchisation des données et mécanismes de modération et de vérification pour garantir la fiabilité des informations.

Ni la DGCCRF, ni la DGDDI n'ont à ce jour engagé de travaux visant à intégrer ces logiques dans leurs modes d'intervention. Le lancement de la plateforme SignalConso constitue certes une avancée en permettant aux consommateurs de signaler des difficultés rencontrées, mais l'outil a d'abord été conçu comme une plateforme d'intermédiation entre consommateurs et professionnels, selon une logique de signalements individuels, sans visualisation des signalements ni possibilité d'interactions entre contributeurs pour, par exemple, compléter, confirmer ou infirmer des signalements.

Cette absence de stratégie collaborative limite la capacité des administrations à renforcer la mobilisation collective face à des pratiques déloyales ou des produits non conformes. En s'inspirant d'initiatives existantes, tant publiques que privées, les administrations pourraient concevoir des dispositifs contributifs plus ambitieux, ouverts, interopérables et évolutifs, dotés des garde-fous nécessaires pour garantir la qualité des données. Cette démarche ne viserait pas uniquement à améliorer le ciblage des contrôles mais surtout à permettre aux consommateurs de mieux se protéger, en mutualisant leurs expériences, en identifiant collectivement les risques et en contribuant à une régulation plus réactive.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La DGCCRF a engagé une adaptation de ses activités aux enjeux du numérique mais son organisation territoriale et ses moyens opérationnels restent largement conçus pour le commerce traditionnel. L'insuffisante articulation entre les services de l'État, notamment entre la DGCCRF et la DGDDI, freine l'anticipation des risques et l'efficacité des contrôles. Une meilleure mutualisation des données, un renforcement des coopérations entre administrations travaillant sur les grandes plateformes et une priorisation des interventions en fonction de l'impact pour les consommateurs sont désormais indispensables.

La relation entre l'État et les consommateurs doit évoluer pour tenir compte des évolutions induites par le développement du numérique dans tous les aspects de la consommation. Les canaux de communication institutionnels sont actuellement peu adaptés aux usages numériques contemporains et aucune stratégie d'information sur la consommation n'a été formalisée, alors même que les acteurs concernés et les données disponibles sont nombreux mais dispersés. Une politique d'ouverture des données publiques utiles aux consommateurs, en particulier celles relatives aux sanctions prononcées par la DGCCRF, contribuerait à renforcer l'information et la capacité d'action des consommateurs.

Le rapport de l'État aux associations de défense des consommateurs est inscrit dans un cadre figé qui contraste avec le dynamisme des associations, mouvements et collectifs contribuant aujourd'hui à la protection des consommateurs. Une réflexion doit être engagée sur des formes d'action plus collaboratives, en phase avec de nouvelles modalités de mobilisation individuelle et collective des consommateurs afin de les aider à mieux se protéger.

C'est pourquoi la Cour formule les recommandations suivantes :

3. *adapter en 2026 l'organisation de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et de son réseau afin de mieux répondre aux enjeux du numérique (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique et ministère de l'intérieur) ;*
 4. *doter la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes d'ici fin 2027 d'un outil permettant de mesurer le coût pour la société des atteintes aux droits des consommateurs et de mieux cibler son programme national d'enquêtes (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique) ;*
 5. *élaborer en 2026 une stratégie d'information des consommateurs en utilisant les moyens numériques (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique) ;*
 6. *mettre en place en 2026 une politique d'ouverture des données relatives à la sécurité des produits pour favoriser la transparence et l'information des consommateurs (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique) ;*
 7. *dans le respect du principe de proportionnalité, rendre publiques à partir de 2026 les sanctions prononcées par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes dans le cadre de la protection des consommateurs (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique).*
-

Liste des abréviations

ACPR	Autorité de contrôle prudentiel et de résolution
AMF	Autorité des marchés financiers
ANJ	Autorité nationale des jeux
ARCOM	Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique
ARPP	Autorité de régulation professionnelle de la publicité
ASM	Autorité de surveillance du marché
ATE	Administration territoriale de l'État
BEUC	Bureau européen des unions de consommateurs
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CPC	<i>Consumer Protection Cooperation Network</i> (Réseau de coopération en matière de protection des consommateurs)
Credoc	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
DGE	Direction générale des entreprises
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGDDI	Direction générale des douanes et droits indirects
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DMA	<i>Digital Markets Act</i> (Règlement européen sur les marchés numériques)
DREETS	Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DSA	<i>Digital Services Act</i> (Règlement européen sur les services numériques)
ETP	Équivalent temps plein
FBF	Fédération bancaire française
FEVAD	Fédération du e-commerce et de la vente à distance
GIP ACYMA	Groupement d'intérêt public Action contre la cybermalveillance
IA	Intelligence artificielle
INC	Institut national de la consommation
IP	<i>Internet Protocol</i> (Protocole internet, dans <i>IP tracking</i> : traçage d'adresse IP)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PEReN	Pôle d'expertise de la régulation numérique
PHAROS	Plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recouplement et d'orientation des signalements
RED	Représentant en douane enregistré
RGPD	Règlement général sur la protection des données
RSGP	Règlement sur la sécurité générale des produits
SMAD	Services de médias audiovisuels à la demande
SNE	Service national des enquêtes
SREN (loi)	Loi relative à la sécurisation et à la régulation de l'espace numérique
UE	Union européenne
UMICC	Union des métiers de l'influence et des créateurs de contenu
VLOP	<i>Very Large Online Platform</i> (Très grande plateforme en ligne)

Glossaire des termes anglais

- Copy-trading*Reproduction automatique des décisions d’investissement d’un autre utilisateur sur une plateforme de *trading*, sans contrôle direct de l’investisseur.
- Cookies*Fichiers enregistrés sur l’ordinateur d’un internaute pour stocker des données de navigation, souvent utilisés à des fins publicitaires ou de personnalisation.
- Crowdsourcing*Mode de production participatif qui consiste à faire appel à un grand nombre d’individus, souvent via internet, pour contribuer à une tâche ou fournir des idées, données ou services.
- Dark pattern*Élément d’interface conçu pour induire l’utilisateur en erreur ou le pousser à adopter un comportement qu’il n’aurait pas choisi librement.
- Dark web*Partie non indexée d’internet accessible uniquement via des logiciels spécifiques, souvent associée à l’anonymat et parfois utilisée pour des activités illicites.
- Dropshipping*Mode de 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 commerce en ligne avec un faible investissement de départ, puisque le vendeur ne gère ni le stock, ni la logistique.
- Infinite scrolling*Fonctionnalité web où le contenu se charge en continu à mesure du défilement, prolongeant artificiellement le temps de consultation.
- IP tracking*Suivi de l’adresse IP d’un utilisateur pour analyser sa navigation, sa localisation ou ses comportements en ligne.
- Open data*Données numériques librement accessibles et réutilisables par tous, mises à disposition par les administrations ou d’autres organismes dans un objectif de transparence ou d’innovation
- Phishing*(ou hameçonnage) Technique frauduleuse visant à obtenir des données personnelles (mots de passe, coordonnées bancaires) en se faisant passer pour un tiers de confiance.
- Pixels*Traceurs invisibles intégrés dans une page ou un courriel pour collecter des données sur le comportement de l’internaute (consultation, clic, *etc.*).
- Ransomware*(ou rançongiciel) Logiciel malveillant qui bloque l’accès à un système informatique ou chiffre les données qu’il contient, en exigeant une rançon pour en restaurer l’usage.
- Scraping*Extraction automatisée de contenus d’un site web, souvent utilisée pour suivre les prix, capter des données ou reproduire des catalogues.
- Task force*Équipe temporaire mobilisée pour conduire une action ciblée, souvent dans un contexte d’urgence ou de coordination interservices.
- Yield management*Stratégie de tarification dynamique fondée sur l’ajustement des prix en fonction de la demande, de la période ou du profil du client.

Annexe

Annexe : évolutions récentes du cadre juridique applicable au commerce en ligne.....80

Annexe : évolutions récentes du cadre juridique applicable au commerce en ligne

Si le droit de la consommation repose sur des principes généraux s'appliquant quel que soit le lieu d'achat, le développement du commerce en ligne a conduit à l'adoption de textes spécifiques visant à encadrer certaines pratiques. Depuis la directive 2000/31/CE sur le commerce électronique, plusieurs réformes récentes ont renforcé la régulation des acteurs du numérique et la protection des consommateurs.

- La loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020 (DDADUE) permet la suppression de contenus manifestement illicites en ligne lorsqu'un professionnel ne peut être identifié ou refuse de se conformer à une injonction.
- L'ordonnance n° 2021-1734 du 22 décembre 2021, transposant la directive (UE) 2019/2161 dite « *Omnibus* », identifie de nouvelles pratiques commerciales trompeuses (référencement payant caché, faux avis), définit le régime des places de marché en ligne et encadre les services numériques fournis en contrepartie de données personnelles, comme les réseaux sociaux.
- Le règlement (UE) 2022/1925 du 14 septembre 2022 (DMA) encadre les pratiques des grandes plateformes qualifiées de « *contrôleurs d'accès* », en imposant des obligations spécifiques pour limiter les effets anticoncurrentiels liés à leur position dominante sur l'accès aux marchés numériques.
- Le règlement (UE) 2022/2065 du 19 octobre 2022 (DSA) modernise la directive de 2000 en fixant les obligations des intermédiaires numériques en matière de retrait de contenus et de lutte contre les produits illicites. Il s'applique à l'ensemble des fournisseurs de services intermédiaires opérant dans l'UE (fournisseurs d'accès à internet, services en nuage, places de marché, réseaux sociaux).
- Le règlement (UE) 2023/988 du 10 mai 2023 relatif à la sécurité générale des produits (RSGP) impose des obligations renforcées aux places de marché en ligne, prévoit l'interopérabilité entre leurs interfaces et le portail *Safety Gate*, et exige la désignation d'un représentant dans l'Union pour les vendeurs établis dans des pays tiers.
- La loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 encadrant l'influence commerciale définit l'influence commerciale, impose des obligations de transparence et interdit certaines pratiques, notamment la promotion de produits ou services (médecine esthétique, abstention thérapeutique, cryptomonnaies etc.).
- La loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique (loi SREN) prévoit la création d'un filtre anti-arnaque, facilite le déréférencement d'interfaces en ligne et permet le blocage de noms de domaines dont les contenus portent une atteinte grave au consommateur.