



Le 14 mars 2017

Le Premier président

à

Monsieur Bernard Cazeneuve
Premier ministre

Réf. : S2017-0713

Objet : La direction générale des entreprises (DGE)

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a procédé à une enquête relative à la direction générale des entreprises (DGE) pour les exercices 2008 à 2015.

À l'issue de cette enquête, elle m'a demandé, conformément aux dispositions de l'article R. 143-1 du même code, de porter à votre connaissance, par le présent référé, ses principales observations, compte tenu de l'importance des enjeux interministériels de la réforme dont la création de la DGE, en 2014, devait être l'aboutissement.

1- UNE RÉFORME PERTINENTE

Amorcés à la fin de la décennie quatre-vingt-dix, les regroupements dont la DGE est issue se sont succédé progressivement jusqu'à la création, en janvier 2009, de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS). Le périmètre de compétences étant alors, pour l'essentiel, stabilisé, la transformation de la DGCIS en DGE, en septembre 2014, a consisté en une réorganisation et un nouveau projet managérial internes.

Au-delà du souci de rationalisation administrative et d'économie de moyens, cette longue réforme, menée par étape mais avec continuité par les gouvernements successifs, a reposé sur une double logique de politique publique : englober l'ensemble des secteurs productifs, de l'industrie aux services, au commerce, à l'artisanat et au tourisme ; couvrir de façon transverse les problématiques des entreprises, quels que soient leur taille et les facteurs de leur compétitivité.

Sans doute ambitieux, et donc risqué, ce parti apparaît pertinent face à la désindustrialisation et à l'affaiblissement de la compétitivité de l'économie pour que le Gouvernement puisse disposer d'une vision d'ensemble de l'appareil productif. À cet égard, le regroupement des administrations centrales concernées a utilement complété le couplage des compétences économiques et industrielles dans la répartition des portefeuilles ministériels, le ministre chargé de l'économie ayant également la responsabilité de l'industrie et de la plus grande part du secteur tertiaire marchand.

La DGE a ainsi joué un rôle clé dans le développement des politiques industrielles ou tournées vers le commerce, l'artisanat et les services. Elle est un point d'appui essentiel pour les travaux du conseil national de l'industrie et des comités stratégiques de filières.

2- UNE RÉFORME CEPENDANT ENCORE INACHEVÉE

Toutefois, le regroupement des administrations centrales ne suffit pas, notamment lorsque les cloisonnements ministériels perdurent. Ainsi en matière énergétique, pour l'agroalimentaire, la construction, l'aviation civile ou l'espace, la vision et l'action censément globales du ministre chargé de l'économie se heurte à des partages d'attributions anciens que les particularismes administratifs, et souvent les organisations professionnelles elles-mêmes, s'attachent à conforter. Des comitologies spécifiques viennent doubler celle du conseil national de l'industrie et des comités stratégiques de filière. La cohérence de l'action de l'État en pâtit. Les nécessaires approches interministérielles ont du mal à s'imposer quand elles sont portées par une autorité ministérielle investie d'une mission transverse. Ainsi notamment, la double compétence des ministres chargés de l'économie et des affaires étrangères en matière de tourisme est une source de complexité.

Par ailleurs, la réorganisation administrative n'est pas complètement achevée. S'il est heureux que se poursuive le rassemblement au sein de la DGE de petites entités précédemment dispersées, encore faut-il qu'il s'agisse d'une véritable intégration. La dualité actuelle entre le service de l'économie du numérique et l'agence du numérique participe plutôt d'une superposition. Les services, le commerce et l'artisanat restent moins bien pris en charge par la direction que l'industrie manufacturière. L'interpénétration croissante entre industrie et services peine à émerger dans une organisation où le numérique, l'industrie et les services relèvent de trois services distincts. De façon générale, l'expertise sectorielle de la direction, souvent de qualité, est toutefois inégale et parfois en-deçà des attentes.

3- UN DÉFI MANAGÉRIAL DIFFICILE À RELEVER

Le cadre des ministères économiques et financiers n'offre pas nécessairement les conditions les plus propices à la montée en puissance d'une nouvelle direction. Ainsi, le partage des rôles entre la direction générale du Trésor, aux préoccupations plus macroéconomiques, et la DGE, à vocation plus microéconomique, reste flou. Par ailleurs, la contraction des crédits d'intervention, les dessaisissements au profit du commissaire général à l'investissement résultant de la gouvernance des investissements d'avenir et la place déterminante rapidement prise par Bpifrance ont radicalement changé la donne pour une direction qui doit aussi, en interne, fédérer des cultures administratives très différentes. Le défi managérial est donc incontestablement difficile à relever. Pour être efficace, la DGE doit être reconnue notamment pour son expertise ; sa vocation par nature interministérielle est subordonnée à sa capacité à s'imposer auprès des autres parties prenantes, administratives aussi bien que professionnelles.

Dans ce contexte, les effectifs nombreux de la DGE (650 équivalents temps pleins - ETP - à fin 2014) ne sont pas aujourd'hui un atout pour une direction qui devrait être avant tout experte et stratège. Avec un secrétariat général occupant environ un quart des effectifs, l'attachement porté aux tâches de gestion (gestion statutaire des personnels fonctionnaires de La Poste et de France Télécom ; gestion de deux corps de fonctionnaires du ministère chargé de l'industrie) apparaît éloigné du cœur de métier de la direction. Un dispositif plus resserré, mieux armé pour mobiliser les compétences externes, serait probablement plus efficace. La démarche « cap compétitivité » n'est pas parvenue à transformer en profondeur les modes de fonctionnement.

4- UNE ADMINISTRATION CENTRALE INSUFFISAMMENT ANCRÉE DANS LA RÉALITÉ DES TERRITOIRES

Malgré de réels efforts pour travailler plus étroitement avec le réseau des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), la DGE peine à surmonter ses handicaps : une position de partie prenante minoritaire au sein de ce réseau interministériel issu d'une fusion de services déconcentrés encore inaboutie ; les incertitudes induites par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) sur la répartition future des compétences entre l'État et les nouvelles régions en matière de développement économique ; les doublons locaux que constituent les réseaux des commissaires au redressement productif et des représentants uniques aux investissements, mais aussi la montée en puissance des implantations locales de Bpifrance. La culture d'administration centrale de la DGE, mais aussi, à certains égards, son organisation interne sont également des freins à des relations plus étroites, plus quotidiennes et plus collaboratives entre services centraux et déconcentrés. A ces deux niveaux, la transformation passe par une évolution des métiers, des cultures et des organisations.

-oOo-

La Cour formule six recommandations visant à conforter la réforme encore inaboutie, à travers la DGE, de l'action administrative vers les entreprises et le secteur productif :

- **Recommandation n° 1 :** (*secrétariat général du Gouvernement, DGE*) concentrer les forces de la DGE sur les secteurs industriels et tertiaires à fort enjeu, y compris sur ceux à compétences ministérielles partagées, notamment en renforçant de façon générale l'association avec les autres ministères concernés ;
- **Recommandation n° 2 :** (*DGE*) intégrer pleinement, dans l'organisation et le fonctionnement de la DGE, la numérisation de l'économie et l'interpénétration entre industries et services ;
- **Recommandation n° 3 :** (*DGE*) réévaluer, dans les priorités de la DGE, l'attention et les moyens consacrés aux domaines tertiaires non financiers (ingénierie, commerce, artisanat, tourisme, professions libérales) ;
- **Recommandation n° 4 :** (*DGE et secrétaire général des ministères économiques et financiers*) alléger la DGE des tâches de gestion, notamment de personnel, qui débordent l'exercice de son cœur de métier de direction stratégie ;
- **Recommandation n° 5 :** (*DGE*) resserrer les liens entre la DGE dans son ensemble et les DIRECCTE et, avec celles-ci, accompagner la montée en puissance des régions dans le champ du développement économique ;

- **Recommandation n° 6 :** (DGE) en région, intégrer dans les DIRECCTE les différents réseaux territoriaux (hors DIRECCTE) sur lesquels s'appuie la DGE (commissaires au redressement productif -CRP-, référents uniques à l'investissement -RUI-, chargés de mission système d'information et de communication -SIC- , etc.) ; au sein de la DGE, fusionner les différentes entités chargées de la gestion et de l'animation des réseaux territoriaux.

-oOo-

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication¹.

-Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-5) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-10-1 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud

¹ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).