

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

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

LA DIRECTION GÉNÉRALE DES ENTREPRISES : UNE REORGANISATION ABOUTIE, UN RAPPORT AUX TERRITOIRES A RENFORCER

Exercices 2017-2023

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 14 octobre 2024.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	13
1 UNE TRANSFORMATION PROFONDE DE L'ORGANISATION DE LA DGE ET DE SON RESEAU CONFRONTÉE A UN CONTEXTE MOUVANT	15
1.1 Des missions vastes, redessinées par les conséquences des crises sanitaire et énergétique sur l'action économique de l'État.....	15
1.1.1 Un large périmètre d'intervention et un positionnement au cœur d'un riche écosystème institutionnel	15
1.1.1.1 Les missions de la DGE : un cadrage large	15
1.1.1.2 Un riche écosystème de partenaires institutionnels	17
1.1.2 Une position de l'État dans le champ économique bouleversée par les conséquences de la crise sanitaire.....	18
1.1.2.1 Avant la crise sanitaire, une tendance au retrait relatif des interventions directes de l'Etat.....	18
1.1.2.2 Durant la crise, un réengagement massif au titre de l'urgence et de la volonté de relance de l'activité.....	19
1.1.2.3 Un rôle de la DGE qui doit composer avec d'autres structures de pilotage interministérielles	19
1.1.3 Une forte augmentation des crédits budgétaires gérés par la DGE sous l'effet de la crise	20
1.2 Une organisation et un fonctionnement profondément transformés	23
1.2.1 Une organisation centrale modifiée en 2019, un mode de fonctionnement transformé	23
1.2.1.1 Une restructuration entamée fin 2018, en parallèle d'une revue des missions de la direction	23
1.2.1.2 Un rééquilibrage entre les différents pôles de la direction	25
1.2.2 Un réseau régional restructuré en profondeur dès 2018.....	28
1.2.2.1 Des missions resserrées dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État initiée en 2018.....	28
1.2.2.2 Un objectif de réduction des effectifs concentré sur les services en charge du développement économique	30
1.2.2.3 Une intégration des SEER au sein des Dcrets à approfondir.....	31
1.2.3 Un « mode-projet » généralisé à la majorité des missions de l'administration centrale.....	32
1.2.3.1 Un facteur incontestable d'adaptabilité et de réactivité.....	32
1.2.3.2 Des projets très divers et en nombre croissant.....	34

1.2.3.3 Des risques de morcellement de l'action et de perte de mémoire administrative	36
2 UNE EVOLUTION IMPORTANTE DES RESSOURCES HUMAINES, DES AJUSTEMENTS D'ORGANISATION NECESSAIRES APRES LA CRISE.....	37
2.1 Une gestion des ressources humaines profondément modifiée.....	37
2.1.1 Une évolution importante de la composition de l'administration centrale	38
2.1.2 Un enjeu majeur de fidélisation	39
2.1.3 La gestion des rémunérations	40
2.2 Une croissance des effectifs à l'échelon central, une division par deux des effectifs en charge du développement économique en région	42
2.2.1 Au sein de l'administration centrale, un redéploiement des moyens au profit des services de l'industrie et de l'économie numérique	45
2.2.2 Des moyens fortement réduits dans les services régionaux	46
2.3 Des ajustements nécessaires pour adapter les organisations et les moyens aux sollicitations réelles	48
2.3.1 À l'échelon central, une organisation globalement adaptée, des ajustements ponctuels souhaitables	48
2.3.2 Un dimensionnement des moyens du réseau qui doit être révisé au regard des missions qui lui sont confiées	49
2.3.3 Une évolution souhaitable de la relation aux opérateurs.....	51
2.3.3.1 Un recours aux opérateurs désormais systématisé.....	51
2.3.3.2 Un risque de perte d'information pour l'État	54
2.3.3.3 Une complexité accrue du suivi de l'exécution financière	55
2.3.4 Une gestion budgétaire améliorée, une architecture à simplifier	56
3 DES MODALITES DE TRAVAIL AVEC LES PARTENAIRES ET LES TERRITOIRES QUI DOIVENT EVOLUER.....	60
3.1 Avec les préfets et les Dcrets, une relation encore trop distendue	60
3.1.1 Des liens à resserrer entre la direction générale et l'échelon régional de l'État	60
3.1.2 Une réarticulation à opérer entre le niveau régional et le niveau départemental de l'État.....	63
3.1.3 Une absence d'outils partagés pour le suivi des entreprises	65
3.2 Avec les collectivités territoriales, une relation de travail à faire évoluer après les profonds changements apportés par la crise	66
3.2.1 Une réflexion nécessaire sur les modalités d'intervention de l'échelon territorial de l'État dans le domaine économique.....	66
3.2.2 Un dialogue entre la direction générale et les collectivités territoriales à construire.....	67
3.3 Les relations avec les acteurs économiques	68
3.3.1 Au niveau national, des canaux de communication diversifiés et globalement performants.....	69
3.3.2 Des attentes encore non satisfaites du point de vue des entreprises.....	70

4 UNE CAPACITE D'EXPERTISE A RENFORCER POUR CONSOLIDER LE POSITIONNEMENT DE LA DGE AU SEIN DE L'ÉTAT	73
4.1 Un positionnement interministériel à consolider.....	73
4.1.1 Un positionnement qui peut entrer en conflit avec d'autres logiques internes à l'Etat.....	73
4.1.2 Durant les crises, une coordination de la DGE avec ses partenaires ministériels globalement efficace.....	77
4.1.3 Une intégration interministérielle à conforter	77
4.2 Une expertise à consolider et à valoriser.....	78
4.2.1 La DGE n'apparaît pas encore comme un acteur reconnu et visible sur les études économiques sur les entreprises et les évaluations de politiques publiques.....	78
4.2.2 Un panel de données à enrichir	80
4.2.3 Des travaux à mieux structurer et valoriser.....	81
4.2.4 Des liens à développer avec le monde de la recherche pour structurer une capacité de prospective et d'évaluation.....	83
GLOSSAIRE.....	85
ANNEXES.....	88
Annexe n° 1. Suivi des recommandations du référé de la Cour des comptes de 2017	89
Annexe n° 2. Organigrammes de la DGE : évolutions entre 2019 et 2023	91
Annexe n° 3. La définition des missions des services économiques de l'État en région	94
Annexe n° 4. Conventions de mandats de gestion passées par la DGE avec divers opérateurs	96
Annexe n° 5. Les marchés « métiers » de la DGE 2017-2023	98
Annexe n° 6. Le cycle de vie d'un projet à la DGE	103

SYNTHÈSE

La Cour a procédé au contrôle organique de la direction générale des entreprises (DGE) et du réseau territorial qu'elle a la charge d'animer, au titre des exercices 2017 à 2023. Avec près de 760 collaborateurs fin 2023 au niveau central, la DGE s'appuie sur le réseau des services économiques de l'État en région (SEER), comptant environ 360 agents, au sein des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets).

Cette période a été marquée par la survenue de la crise sanitaire de la covid-19, qui a conduit à un réengagement massif de l'État dans les dispositifs de soutien aux acteurs économiques, puis par celle de la crise énergétique, à partir de février 2022. Toutes deux ont très fortement mobilisé la DGE. Si la phase de réponse à ces crises est achevée, le plan France 2030 témoigne des ambitions renouvelées de l'État en matière de transformation de l'économie et de soutien à l'innovation, à rebours de la tendance observée jusqu'en 2019 de retrait relatif du soutien direct aux entreprises.

Un champ de compétences stable, des missions substantiellement modifiées par les crises sanitaire et énergétique

Le champ des missions confiées à la direction générale est resté globalement stable durant la période sous revue. Largement défini, il englobe l'ensemble des politiques transversales de soutien aux entreprises et les politiques et dispositifs spécifiques à certains secteurs économiques. Dans la période récente, la compétence de la DGE a été étendue aux enjeux de simplification de l'environnement juridique des entreprises et de promotion du développement durable et des enjeux de transition écologique.

La survenue de la crise sanitaire puis celle de la crise énergétique ont entraîné, à périmètre de missions globalement stable, une augmentation très sensible des sollicitations et de l'activité de la direction générale. L'urgence à traiter les conséquences de ces crises sur les entreprises et les secteurs d'activité ont justifié un rehaussement considérable des moyens budgétaires affectés aux dispositifs transversaux de soutien (prêts garantis par l'État, fonds de solidarité, activité partielle...), à la conception desquels la direction générale a contribué. Dès l'urgence et, plus encore, dans le cadre du plan de relance annoncé à l'automne 2020, la DGE s'est vue confier la responsabilité de la conception et du pilotage de dispositifs d'intervention sectoriels, visant à soutenir les pans de l'économie et les filières les plus affectés par les crises.

La DGE a su faire preuve de réactivité et d'efficacité dans le déploiement de ces dispositifs. Elle a accompagné le déploiement d'un effort budgétaire sans précédent de l'État, répondant à la fois aux enjeux de court et moyen terme, tout en traitant des défis structurels des filières ainsi accompagnées. La réorganisation de la direction opérée en 2019 a facilité cette réactivité avec la bascule de son fonctionnement courant en « mode-projet », le redéploiement interne de ses ressources humaines au profit des services stratégiques, ainsi que le transfert aux opérateurs publics des tâches d'instruction et de gestion administrative et financière des aides publiques.

Une direction et un réseau réorganisés en profondeur avant les crises

En 2018 et 2019, à la prise de fonctions du nouveau directeur général et quelques mois à peine avant la crise sanitaire, la DGE et son réseau régional ont connu une restructuration en profondeur, conduite dans le cadre de la démarche « Action publique 2022 », et des circulaires du Premier ministre relatives à la transformation et la réorganisation des administrations centrales (5 juin 2019) et à l'organisation territoriale des services publics (24 juillet 2018 et 12 juin 2019).

Ces deux processus entendaient répondre aux critiques sur le cloisonnement interne persistant de l'administration centrale, son positionnement insuffisamment stratégique, du fait de nombreuses tâches de gestion et d'instruction, ainsi qu'à la nécessité de renforcer l'expertise de la direction au service des politiques de l'État. La Cour avait relevé ces difficultés dans son précédent contrôle portant sur la période 2008 à 2015, qui avait donné lieu à l'envoi d'un référé au Premier ministre en mars 2017. S'agissant du réseau régional, la restructuration visait la réduction du champ d'action des services économiques de l'État afin de mieux tenir compte de l'affirmation du rôle des conseils régionaux et des intercommunalités en matière de développement économique, ces collectivités étant souvent critiques sur la poursuite des interventions de l'État dans un champ qu'elles estimaient leur être dévolu. La réforme procédait également au transfert aux opérateurs des tâches d'instruction des demandes d'aides.

Ces transformations de l'administration centrale et du réseau ont eu d'importantes conséquences en matière de ressources humaines. Les effectifs du réseau régional, premier concerné par la réorganisation, ont été très sensiblement réduits s'agissant des anciens services des entreprises (dont le nombre d'agents a été divisé par plus de deux). À l'échelon central, l'attribution des postes a été entièrement refondue, engendrant un important renouvellement des agents et un changement de profils ; des structures ont été soit transférées, soit supprimées pour permettre le renforcement des services de l'industrie, de l'économie numérique et celui de la compétitivité, de l'innovation et du développement des entreprises, comme la Cour l'avait recommandé dans son précédent contrôle. La direction générale estime avoir abandonné ou revu à la baisse près de 20 % des missions qu'elle exerçait auparavant. Conduite à l'échelle de la seule direction, cette revue n'a cependant pas été suffisamment concertée avec les acteurs extérieurs ou les autres acteurs de l'État susceptibles d'assurer une continuité dans les actions menées

Cette réforme des structures a été couplée à une évolution des modes de fonctionnement, avec la généralisation de la logique du travail en « mode-projet ». Ce dernier présente d'indéniables avantages : une plus grande souplesse d'organisation à l'échelle des sous-directions, une méthodologie rigoureuse permettant d'explicitier les objectifs, de préciser les modalités de leurs atteintes et de cadrer l'action des contributeurs, une image positive pour la direction. Le risque existe cependant d'une approche morcelée à l'échelle des projets, moins à même de promouvoir une appréhension transverse des politiques publiques. Pour pallier cette difficulté, la DGE a créé une sous-direction des politiques industrielles en charge des questions interfilières et a maintenu à l'échelle des sous-directions des pôles ou référents structurels. Le mode-projet soulève aussi la question récurrente de la mémoire de l'administration et de sa capacité à capitaliser les connaissances et expériences acquises, alors même que le renouvellement des agents en poste est élevé et rapide.

Des agents aux profils diversifiés, un enjeu central de fidélisation et de mémoire

Fin 2023, la DGE comptait 1 173 agents en équivalent temps-plein (ETPT) dont un peu plus de 360 œuvrant au sein des Dreets. Depuis 2017, la direction générale a vu ses effectifs renforcés (+ 6 % environ) pour accompagner le surcroît d'activité engendré par les crises, tandis que ceux du réseau ont fortement diminué (- 40 % pour l'ensemble) alors même que ce dernier était lui aussi bien davantage sollicité. Ainsi, les effectifs des Dreets dédiés aux questions de développement économique ont été divisés par plus de deux, restreignant de facto la capacité d'action de l'État local.

À l'échelon central, la moyenne d'âge des agents a fortement baissé et la moitié d'entre eux est désormais sous statut contractuel. Cette transformation a permis de recruter des profils plus divers, mêlant des expertises, parcours et expériences variés, censés être mieux adaptés aux compétences attendues pour mener les différents projets. Le profil des agents du réseau régional est à la fois plus stable durant la période contrôlée et plus classique.

Sans que cette situation soit singulière au sein des ministères économiques et financiers, la DGE connaît un renouvellement annuel d'un quart environ de ses effectifs, plus ou moins marqué selon les structures. Les démarches déployées en vue de fidéliser les agents vont dans le bon sens.

La fréquence de ce renouvellement n'est toutefois pas sans incidence sur la continuité et la cohérence des projets, la qualité des liens noués avec les partenaires territoriaux et économiques, souvent plus stables, et la profondeur de l'expertise des différents sujets ressortant de la compétence de la direction. Cette caractéristique, couplée au fonctionnement en mode-projet, qui peut tendre à segmenter les approches, doit conduire la DGE à approfondir ses réflexions sur les processus, méthodes et moyens de conforter et partager son expertise et les connaissances acquises. Le projet de plateforme de gestion des connaissances initié par la direction en juin 2024 est une évolution récente qui va dans ce sens et doit être approfondie.

Un lien distendu avec les territoires, des moyens d'action qui ne sont plus dimensionnés à la réalité des missions

Dans son précédent contrôle de la direction générale, la Cour recommandait de resserrer les liens entre la DGE dans son ensemble et les directions régionales et, avec celles-ci, accompagner la montée en puissance des régions dans le champ du développement économique. Ce domaine est sans doute celui dans lequel la DGE a le moins progressé depuis 2017.

Après la distanciation provoquée par les restructurations de 2018 et 2019, lourdes pour le réseau régional, et à la faveur du réengagement massif de l'État durant les crises, des progrès ont été observés avec la mise en place de treize « projets prioritaires » impliquant étroitement la direction générale et les services économiques en région. La situation demeure cependant insatisfaisante : jamais explicitement formulé par l'administration centrale, le rôle du réseau régional est avant tout conçu comme celui d'un relais pour décliner les orientations et projets nationaux de la direction, sans prise en compte des priorités propres aux territoires ni de la nécessité d'animer le riche réseau d'acteurs locaux intervenant sur les questions de développement économiques. La réduction des moyens du réseau régional a fortement restreint

sa capacité à appuyer l'échelon départemental de l'État, pourtant revalorisé à la faveur de la crise, encourageant de ce fait la création de structures parallèles (sous-préfets à la relance en 2020, désignation de sous-préfets référents pour la territorialisation de France 2030...). La cohérence de l'action territoriale de l'État s'en trouve altérée. Des liens plus fréquents avec les préfets, inexistantes hors quelques dossiers ponctuels, doivent par ailleurs être établis.

L'extension des missions des services économiques de l'État en région (SEER), dans et au-delà du champ d'action redéfini à l'occasion de leur réorganisation, crée aujourd'hui des tensions non soutenables dans la durée. Observée dès 2019, elle a atteint son paroxysme durant la crise. La permanence des ambitions de l'État dans le champ économique (décarbonation de l'industrie, soutien aux filières stratégiques, réaffirmation d'objectifs en matière de commerce de proximité et d'artisanat...) implique d'examiner le juste dimensionnement de leurs moyens. Au-delà des premiers ajustements ponctuellement opérés, il apparaît nécessaire de les mettre en adéquation avec les missions qui leur sont confiées par la direction générale comme par les représentants locaux de l'État. Des redéploiements devraient être envisagés à cette fin avec l'échelon central, dont les moyens ont crû depuis 2019.

Enfin, la disparition d'un outil partagé entre la DGE et les Dreets, comme il en existait jusqu'en 2019, est préjudiciable à deux titres. Elle pénalise les services économiques en région dans l'exercice de leurs missions : absence de suivi de l'activité de contact avec les entreprises des SEER ; obligation de recourir à des modes alternatifs d'enregistrement des informations, peu sécurisés, non toujours compatibles entre eux ou dont l'interface est malcommode ; impossibilité de partager des informations avec l'échelon départemental et les autres services de l'État. Elle met la DGE dans l'incapacité de disposer d'informations territoriales de première main et la rend plus dépendante des productions des représentants des filières. Un projet d'outil de suivi des entreprises, partagé entre la direction générale et les SEER, a été initié en juin 2024 avec une première étape qui aboutirait en 2025.

Avec les collectivités territoriales, la situation est également peu satisfaisante. Avant même la survenue de la crise, le choix consistant à restreindre le champ d'intervention de l'État au regard du rôle des régions réaffirmé par la loi NOTRe était jugé par certains éloigné des réalités de l'action publique dans les champs de compétence partagés entre l'État et les collectivités. Si la Cour a constaté le bon état d'esprit général dans lequel les services des conseils régionaux et ceux des Dreets travaillent localement, le déséquilibre de moyens est manifeste, sans que la cohérence de l'action de l'État soit assurée, du fait des difficultés de coordination avec ses propres opérateurs.

En toute logique, la réorganisation de la DGE et du réseau territorial aurait également dû conduire à resserrer les liens entre la direction régionale et les conseils régionaux, dans une logique de concertation, de mise en cohérence des actions et de partage d'informations. Les différentes échelles – locale, nationale, européenne voire mondiale – auxquelles les filières se structurent justifient de tels liens. Hors les échanges tenus au niveau politique ou ceux menés dans les territoires, ce cadre d'échange pérenne fait toujours défaut.

Une perception globalement positive de l'action de la direction par les acteurs économiques

Vis-à-vis des acteurs économiques, la réhabilitation et le renouveau de l'idée d'une nécessaire politique industrielle ambitieuse et, plus généralement, d'une politique économique

de soutien aux entreprises à porter par l'État, de même que la multiplication des dispositifs d'intervention, ont conforté la position de la DGE. La décarbonation, la transition écologique, la résilience ou l'autonomie stratégique sont autant de défis majeurs pour lesquels les acteurs économiques demandent l'appui de l'État.

Pour mener à bien ces chantiers, la DGE peut s'appuyer sur les cadres de concertation existant avec les représentants nationaux des filières : conseil national de l'industrie et ses 19 comités stratégiques de filières, conseil national du numérique, et, depuis 2023, conseil national du commerce.

L'extinction progressive des dispositifs gérés directement par la DGE au titre du plan de relance et de la réponse à la crise énergétique, la montée en puissance du plan France 2030, auquel la DGE contribue activement mais dont le secrétariat général pour l'investissement assure le pilotage et la coordination, le retour à une approche plus sélective du soutien aux entreprises sont autant de facteurs qui pourraient modifier la nature des relations avec les représentants des acteurs économiques.

Une expertise à conforter et valoriser pour mieux asseoir la position de la DGE

Les missions attribuées à la DGE lui confèrent un positionnement transverse et une fonction d'intégration à l'échelon central de l'État des politiques et dispositifs visant à soutenir les entreprises et les filières économiques, à améliorer leur compétitivité et conditions d'exercice, à encourager l'innovation et leur développement à l'international. Dans le même temps, la DGE contribue aux grands plans de l'État sous pilotage interministériel mis en œuvre dans les domaines de l'économie et de l'innovation, avant la crise (plans d'investissement d'avenir, grand plan d'investissement...) et depuis (plan France 2030), .

Si les approches peuvent être différentes, voire divergentes, la DGE devrait néanmoins améliorer sa coordination avec les autres acteurs ministériels. Elle gagnerait ainsi à mieux étayer ses positions lors des discussions avec ses homologues, en proposant des analyses objectives sur les besoins et les situations des entreprises et ceux des filières, comme elle a pu le faire dans sa publication *Thema* sur les impôts de production dans le commerce de détail¹, afin d'éclairer les autorités politiques sur les arbitrages, pondérations et conciliations à retenir entre des objectifs de politique publique qui peuvent diverger. De même, si l'approche par projet est utile, il est nécessaire que la DGE travaille avec ses homologues à structurer des cadres d'action et de discussion plus larges, permettant de déployer une approche plus complète et pérenne des sujets d'intérêt commun.

L'un des leviers majeurs pour conforter le positionnement de la DGE en interne à l'État, comme, au demeurant, avec ses interlocuteurs économiques et territoriaux, passe par le renforcement et la valorisation de son expertise.

Des progrès indéniables ont été réalisés depuis le précédent contrôle de la Cour. D'autres restent à accomplir pour faire de la DGE une direction de référence en matière de connaissance des entreprises, des bassins d'activité et des enjeux économiques sectoriels. Si sa nouvelle ligne de publication *Thema* lui permet d'afficher des études de qualité qu'il

¹ « Les impôts de production dans le commerce de détail » Thema n°18, DGE, 2024

conviendrait de multiplier, la direction devrait également mettre davantage à disposition des données référencées décrivant les entreprises, filières et territoires, dans le but d'éclairer l'ensemble des acteurs et la décision des pouvoirs publics. La DGE gagnerait également à renforcer les liens avec le monde de la recherche académique pour augmenter son expertise et disposer d'études de qualité et objectives afin d'étayer ses analyses. Sa capacité à mettre en perspective les demandes formulées par les acteurs économiques en serait ainsi améliorée.

*

Au terme de cette enquête, la Cour constate que la DGE a connu une évolution remarquable depuis 2018 et que, dans un contexte marqué par le réengagement massif de l'État dans le champ économique et les politiques sectorielles, elle est devenue un acteur incontournable. Pour autant, des évolutions sont encore nécessaires pour consolider dans le temps son niveau d'expertise, asseoir sa légitimité dans le concert interministériel, renforcer sa position dans le dialogue avec les acteurs économiques et améliorer ses liens avec les territoires.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (Direction générale des entreprises, Secrétariat général des ministères économiques et financiers). Engager des travaux sur le dimensionnement pertinent des services économiques de l'État en région, en intégrant l'enjeu d'appui à l'échelon départemental.

Recommandation n° 2. (Direction générale des entreprises, Secrétariat général des ministères économiques et financiers) : Élaborer pour 2025 un nouveau modèle de convention de mandat de gestion, adaptable selon la nature des dispositifs, précisant le périmètre et les modalités de fixation des coûts de gestion et listant les informations comptables et financières nécessaires ainsi que les informations qualitatives utiles au suivi et à l'évaluation des dispositifs.

Recommandation n° 3. (Direction générale des entreprises) : Pour les aides sous mandat de gestion, développer, avec les opérateurs, une interface permettant aux sous-directions de la DGE et aux Drets de suivre en temps réel le traitement des demandes déposées par les entreprises auprès des opérateurs.

Recommandation n° 4. (Direction générale des entreprises, Direction du budget) : Analyser la pertinence et la faisabilité d'un regroupement des crédits d'intervention gérés par la DGE au sein d'un nouveau programme budgétaire rattaché à la mission *Économie*.

Recommandation n° 5. (Direction générale des entreprises, Secrétariat général du ministère de l'intérieur). Redéfinir les modalités d'articulation entre l'échelon régional et l'échelon départemental dans le champ économique, afin d'assurer l'unité, la cohérence et l'efficacité de l'action de l'État.

Recommandation n° 6. (Direction générale des entreprises) : Mettre en place en 2025 entre l'administration centrale et les Drets un outil partagé de connaissance et de suivi des entreprises et des écosystèmes territoriaux.

Recommandation n° 7. (Direction générale des entreprises) : Mettre en place un cadre de concertation régulier entre le directeur général des entreprises, Régions de France et les représentants des conseils régionaux.

Recommandation n° 8. (Direction générale des entreprises, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) : Déterminer en 2025 les modalités d'une articulation plus étroite entre les problématiques sectorielles et les enjeux d'emploi, de formation et de compétences dans les filières prioritaires et décliner cette coordination renforcée dans une instruction aux Drets et Ddets.

Recommandation n° 9. (Direction générale des entreprises) : Améliorer la diffusion de données et d'analyses référencées sur les entreprises, les filières et les territoires.

Recommandation n° 10. (Direction générale des entreprises) : mettre en place des conventions avec des laboratoires de recherche pour renforcer les réflexions prospectives et les capacités d'études de la DGE.

INTRODUCTION

Créée en 2014, à partir de la direction générale de la compétitivité de l'industrie et des services, la direction générale des entreprises est l'administration centrale de référence, au sein de l'État, pour la conception et la mise en œuvre des politiques de soutien aux entreprises et des politiques économiques sectorielles. Selon les termes du décret n°2009-37 du 12 janvier 2009 modifié, elle « *propose, met en œuvre et évalue les actions et les mesures, notamment financières, juridiques et scientifiques, propres à créer, sur le territoire national, un environnement favorable à la création et au développement des entreprises, notamment les petites ou moyennes entreprises et les entreprises de croissance, ainsi qu'au développement de l'industrie, du tourisme, du commerce, de l'artisanat, des services aux entreprises et aux personnes, de l'économie numérique, des communications électroniques et des professions libérales. Elle propose des mesures fiscales dans ces domaines.*

Elle concourt à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques de compétitivité, d'innovation, d'accompagnement des mutations économiques, de développement de la compétitivité internationale des entreprises et d'attractivité du territoire français (...) ».

Placée sous l'autorité du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, elle est, du fait de son positionnement transverse, également à disposition des ministres de la transition écologique, de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

À l'échelon régional, la direction générale des entreprises anime le réseau des services économiques de l'État en région (SEER) et les services de métrologie légale, tous deux intégrés au sein des directions régionales de l'économie, du travail, de l'emploi et des solidarités (Dreets) placées sous l'autorité des préfets de région.

Si le champ de compétence de la DGE est demeuré globalement le même entre 2017 et 2023, période sur laquelle le présent contrôle a porté, la survenue de la crise sanitaire, ses conséquences sur l'activité économique, puis la crise énergétique de début 2022 ont substantiellement modifié la teneur et les modalités de son intervention.

Dans le prolongement du contrôle de la DGE qu'elle avait opéré au titre des exercices 2008 à 2015², la Cour a examiné les exercices 2017 à 2023.

En partant des observations et des six recommandations établis lors de son précédent contrôle, la Cour a analysé plus spécifiquement quatre aspects :

- la pertinence des réorganisations opérées en 2018 et 2019 à l'échelon régional et au sein de l'administration centrale ;
- la capacité de la direction générale à interagir avec les territoires (services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales) et avec les acteurs économiques ;

² Le précédent contrôle de la Cour avait été réalisé en 2016 et 2017 et portait sur les exercices 2008 à 2015. Il a donné lieu à un référé adressé au Premier ministre en date du 14 mars 20172, assorti de six recommandations (cf. annexe n°2).

- la capacité de la direction générale, au sein de l'État, à éclairer, évaluer et documenter les politiques et dispositifs dont elle a la charge, à produire et mettre en perspective des données sur les entreprises et filières et à les partager dans le cadre des travaux interministériels ;
- la régularité et l'efficacité de la gestion administrative et financière.

Le rapport présente dans les deux premiers chapitres les transformations de la DGE et de son réseau en analysant leur mise en œuvre dans un contexte de forte évolution du soutien de l'État aux entreprises face à la crise sanitaire : ce bilan permet d'identifier les apports des réorganisations décidées avant la crise mais incite également à des ajustements.

La troisième partie examine les relations entre la direction générale et les territoires, les services déconcentrés de l'État d'une part et les collectivités territoriales d'autre part, ainsi que ses relations avec les acteurs économiques.

La quatrième partie porte sur la capacité d'expertise de la direction et son articulation avec les autres administrations de l'État.

1 UNE TRANSFORMATION PROFONDE DE L'ORGANISATION DE LA DGE ET DE SON RESEAU CONFRONTEE A UN CONTEXTE MOUVANT

En 2018 et 2019, dans le cadre de la démarche « Action publique 2022 » de réforme de l'État et après une revue de leurs missions, les services des entreprises des DIRECCTE puis l'échelon central de la DGE ont été restructurés en profondeur, leurs moyens redimensionnés à la baisse et les modalités de travail modifiées pour promouvoir le « mode-projet ». La survenue de la crise sanitaire, quelques mois à peine après ces restructurations, a mis à l'épreuve ces nouvelles organisations, en particulier dans les territoires. Des ajustements ont eu lieu depuis, dans le sens d'un renforcement des moyens humains de la direction générale, mais la réflexion apparaît encore inachevée s'agissant des services économiques en région.

1.1 Des missions vastes, redessinées par les conséquences des crises sanitaire et énergétique sur l'action économique de l'État

Le champ de compétence de la DGE, très large, place cette direction en fonction de coordination et d'animation interministérielle sur de nombreuses thématiques. Alors qu'avant la crise sanitaire, la tendance était à un retrait de l'État des politiques sectorielles et d'aide directe aux entreprises, la survenue de la crise sanitaire puis la crise énergétique ont conduit à un fort réinvestissement de la puissance publique mobilisant la DGE.

1.1.1 Un large périmètre d'intervention et un positionnement au cœur d'un riche écosystème institutionnel

Officiellement créée en 2014, la DGE résulte dans sa configuration actuelle d'une succession de fusions de directions opérées depuis le début des années 2000. Une première direction générale des entreprises exista de 2005 à 2009. Elle fut baptisée, entre 2009 et 2014, direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services après sa fusion avec la direction du commerce, de l'artisanat, des services, du tourisme et des professions libérales et avec la direction du tourisme. Depuis 2017, son intitulé n'a pas été modifié et son périmètre est demeuré globalement inchangé.

1.1.1.1 Les missions de la DGE : un cadrage large

Entre 2017 et 2023, les missions assignées à la DGE ont connu peu d'évolutions. Cette relative stabilité est permise par la définition très large retenue dans le décret n°2009-37 du 12 janvier 2009 modifié.

Tableau n° 1 : principales missions de la direction générale des entreprises

Missions assurées en propre	Missions auxquelles la DGE concourt ou dont elle assure la coordination
Élaborer et mettre en œuvre les politiques de l'État dans le domaine de l'industrie et des filières industrielles, de l'économie numérique, du commerce (dont l'aménagement commercial), de l'artisanat, du tourisme, des services aux entreprises et aux personnes et des professions libérales.	Proposer et participer à la mise en œuvre de toutes mesures concourant au développement de la recherche et de l'innovation dans les entreprises.
Veiller à la promotion touristique de la France. Définir et mettre en œuvre la politique sociale du tourisme (accès de tous aux vacances).	Améliorer et simplifier l'environnement juridique des entreprises.
Soutenir les nouvelles technologies et usages du numérique, leur promotion et leur diffusion auprès des entreprises.	En liaison avec les autres directions et ministères concernés, piloter, animer et coordonner les actions des services déconcentrés chargés de mettre en œuvre les politiques publiques de son ressort.
Élaborer la réglementation relative aux postes et communications électroniques et assurer son application sous réserve des compétences de l'Arcep et de l'Arcom.	Participer à la définition et à la mise en œuvre des actions de revitalisation, de conversion et de restructuration dans les secteurs relevant de sa compétence.
Définir les orientations relatives à la qualité, à la normalisation et à la propriété industrielle et veiller à leur application.	Concourir à la promotion du développement durable.
Élaborer la réglementation en matière de métrologie légale et la mettre en œuvre conjointement avec la DGCCRF.	Assurer une mission de coordination interministérielle en matière de contrôle des précurseurs chimiques de drogue.
Élaborer et diffuser des études dans les domaines de sa compétence, sur le fondement, notamment, de données produites par le service statistique public.	Assurer la coordination interministérielle en matière de suivi des questions relatives aux biens et technologies à double usage.

Source : décret n° 2009-37 du 12 janvier 2009 relatif à la direction générale des entreprises

Le directeur général des entreprises est depuis septembre 2018, ès qualités, commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économique. Cette fonction était jusqu'alors exercée par le chef du service de l'information stratégique et de la sécurité économique, qui était à ce titre placé auprès du ministre chargé de l'économie.

Les seules évolutions intervenues depuis 2017 ont consisté :

- à prévoir le concours de la DGE à la politique d'amélioration et de simplification de l'environnement juridique des entreprises et de promotion du développement durable ;

- à l'attribution transférée au directeur général de la fonction de commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économique³, sans que formellement les missions thématiques correspondantes soient attribuées à la direction générale,
- au transfert à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), lors de sa création en 2020, de deux des trois composantes de l'ex-agence du numérique,
- à supprimer les missions que la direction assurait en matière de gestion des corps des ingénieurs de l'industrie et des mines et des techniciens supérieurs de l'économie et de l'industrie, conformément à la recommandation de la Cour lors de son précédent contrôle, ainsi que son rôle dans l'élaboration et l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives aux personnels et activités sociales de la Poste et de France Télécom ;
- à mettre à jour la liste des organismes dont la DGE assure la tutelle.

1.1.1.2 Un riche écosystème de partenaires institutionnels

Dans son champ d'actions, la DGE doit composer depuis toujours avec un riche écosystème d'acteurs institutionnels compétents en matière économique.

Au niveau central de l'État, plusieurs ministères couvrent des secteurs d'activité économique à part entière, qu'ils contribuent à accompagner dans leur développement et à réguler. Tel est le cas des ministères chargés de l'agriculture et de l'agroalimentaire, de l'énergie⁴, des transports (industrie des matériels de transport), de la santé, de la culture (industries créatives), du logement, des armées et de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ces mêmes ministères exercent la tutelle d'opérateurs publics auxquels une part de la mise en œuvre de ces missions d'accompagnement et de contrôle a été déléguée, Bpifrance, depuis 2012, et l'Agence de la maîtrise de l'énergie (Ademe) constituant les plus importants.

À cela s'ajoute l'intervention des autorités administratives et publiques indépendantes, au titre de la régulation des secteurs (autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, autorité de la concurrence, commission de régulation de l'énergie, etc.).

Au sein des collectivités locales, le rôle des conseils régionaux dans le développement économique et le soutien aux entreprises a été renforcé jusqu'à la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (dite loi « NOTRé »). Ce rôle prédominant des conseils régionaux, dont la qualité de « chef de file » dans ce domaine a été supprimée par la même loi, n'est pas exclusif d'une compétence à part entière des collectivités du bloc communal sur les aides à l'immobilier d'entreprise. Dépourvus de compétence explicite en matière d'aide aux entreprises, les départements peuvent cependant intervenir au travers des questions de foncier et de leurs agences de développement telles que reconfigurées depuis la loi NOTRé⁵.

Enfin, un réseau dense d'acteurs agit au niveau local, en soutien des entreprises. La réforme des chambres de commerce et d'industrie et des chambres des métiers et de l'artisanat

³ Article 2 du décret n°2018-818 du 28 septembre 2018

⁴ Jusqu'alors rattachés au ministère chargé de la transition écologique, les sujets énergie ont été transférés au ministre chargé de l'économie par le décret d'attribution n° 2024-28 du 24 janvier 2024.

⁵ Voir Cour des comptes, « Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer », rapport public annuel, mars 2023.

initiée en 2010 contribue à mieux articuler l'action des réseaux consulaires de soutien aux entreprises avec celles de l'État et des collectivités. Au sein de l'État, les directions régionales et départementales des finances publiques jouent un rôle important dans la prévention et le traitement des difficultés des entreprises, tout comme la Banque de France.

Le positionnement de la DGE sur ces missions transversales d'accompagnement des entreprises, de soutien à leur développement et de l'appui à certaines filières la conduit ainsi à composer avec un nombre élevé d'interlocuteurs, avec lesquels elle doit la plupart du temps se concerter.

1.1.2 Une position de l'État dans le champ économique bouleversée par les conséquences de la crise sanitaire

1.1.2.1 Avant la crise sanitaire, une tendance au retrait relatif des interventions directes de l'État

Dans les années précédant la crise sanitaire, l'action de l'État dans le champ économique a été réorientée vers le déploiement de politiques transversales en faveur de la compétitivité des entreprises prenant la forme de politiques fiscales, d'interventions publiques au capital des entreprises, de soutiens au commerce extérieur, d'incitations à la recherche et développement et de soutien à l'innovation, portée notamment par les programmes d'investissement d'avenir⁶.

En parallèle, l'État a continué d'élaborer des plans et stratégies industrielles portant sur des problématiques communes à certains acteurs ou, le plus souvent, sur des problématiques spécifiques à certaines filières en difficultés et/ou jugées prioritaires :

- des plans communs à l'ensemble de l'industrie, via le dispositif d'avance remboursable pour l'aide à la réindustrialisation, à partir de 2010 ; le programme « Industrie du futur », à partir de 2015,
- des plans spécifiques à certaines filières, notamment la microélectronique, (nucléaire, aéronautique spatial, microélectronique avec les trois plans Nano 2012, 2017 et 2022),
- des plans conjoncturels pour accompagner certaines filières face aux divers chocs observés entre 2012 et 2020. Tel fut le cas de l'automobile (création en 2009 du fonds de modernisation des équipements automobile, transformé en 2015 en fonds d'avenir de l'automobile ; dispositif de prêts bonifiés aux constructeurs ; soutien d'Oseo aux PME).

C'est dans ce contexte marqué par le recul des interventions directes du ministère chargé de l'industrie et de la DGE en particulier que les arbitrages présidant à la réorganisation de la direction générale et des services économiques en région ont été pris en 2018.

⁶ Voir notamment Cour des comptes, *Adapter la politique industrielle aux nouvelles enjeux*, note structurelle, décembre 2021 et *10 ans de politiques publiques en faveur de l'industrie : une stratégie à consolider*, projet de communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale (en cours de contradiction).

1.1.2.2 Durant la crise, un réengagement massif au titre de l'urgence et de la volonté de relance de l'activité

Les conséquences économiques de la crise sanitaire ont conduit à un réinvestissement massif de l'État au titre de la réponse à l'urgence. Ce réinvestissement s'est d'abord traduit par la mobilisation de dispositifs de soutien couvrant l'ensemble des entreprises (prêts garantis par l'État, fonds de solidarité, activité partielle...). Il a également conduit à la mise en place de dispositifs d'intervention sectorielle ciblés en soutien des pans de l'économie française les plus fragilisés⁷, notamment dans le champ industriel (plans d'urgence en soutien aux filières nucléaire, automobile et aéronautique⁸, plan de soutien aux industries culturelles créatives⁹) et du tourisme¹⁰.

Ce déploiement massif de l'action de l'État, accompagné d'un rehaussement très marqué des crédits d'intervention associés, a entraîné une hausse sensible de l'activité de la DGE, mobilisée tant dans la conception des dispositifs transversaux afin d'assurer leur pertinence au regard des difficultés rencontrées par les entreprises, que dans l'élaboration des dispositifs sectoriels, en concertation avec les représentants des filières, et dans leur mise en œuvre, confiée aux opérateurs (en premier lieu Bpifrance).

Ce réengagement s'est prolongé au travers du plan de relance qui a consolidé et développé les dispositifs d'intervention dédiés à certains secteurs et promu des politiques transversales dans le champ industriel (décarbonation, numérisation des entreprises notamment TPE et PME...).

Face enfin à la crise énergétique qui débuta 2022, le Gouvernement pris la décision d'instaurer des mécanismes de soutien financier aux entreprises les plus exposées aux conséquences financières de l'explosion des prix et d'instaurer un mécanisme national en vue d'un éventuel rationnement du gaz. De concert avec la direction générale de l'énergie et du climat (DGECL), la DGE fut en première ligne de la réponse des pouvoirs publics.

1.1.2.3 Un rôle de la DGE qui doit composer avec d'autres structures de pilotage interministérielles

Portant des politiques transversales partagées avec plusieurs ministères, la direction générale des entreprises doit s'insérer depuis sa création dans de nombreux cadres de gouvernance interministériels spécifiques pour le pilotage des grands plans de l'État en faveur de l'innovation et du développement des entreprises.

Cette situation préexistait à la crise, au travers du fonctionnement des « plans d'investissements d'avenir » puis du « grand plan d'investissement », à compter de 2018, pilotés

⁷ Voir notamment à ce sujet Cour des comptes, *Rapport public annuel*, février 2022 ; *Garantir l'efficacité des aides de l'État aux entreprises pour faire face aux crises*, note structurelle, juillet 2023.

⁸ Cour des comptes, *La mise en œuvre du soutien à l'aéronautique*, communication à la commission des finances du Sénat, février 2022.

⁹ Voir Cour des comptes, *Les crédits exceptionnels à la culture et aux industries créatives*, rapport public thématique, mars 2023.

¹⁰ Voir notamment Cour des comptes, *Le soutien au tourisme durant la crise sanitaire*, rapport public thématique, février 2023.

par le commissariat général à l'investissement et, à compter de 2017, par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI). Durant la crise, la coordination du plan de relance fut confiée à un secrétariat général ad hoc, supprimé dès 2022, une fois l'essentiel des dispositifs et crédits engagé.

Le pilotage du plan France 2030 a été confié, à partir de 2022, au SGPI dans la continuité des précédents PIA. Au sein des comités opérationnels, la DGE est fortement impliquée aux côtés des ministères métiers.

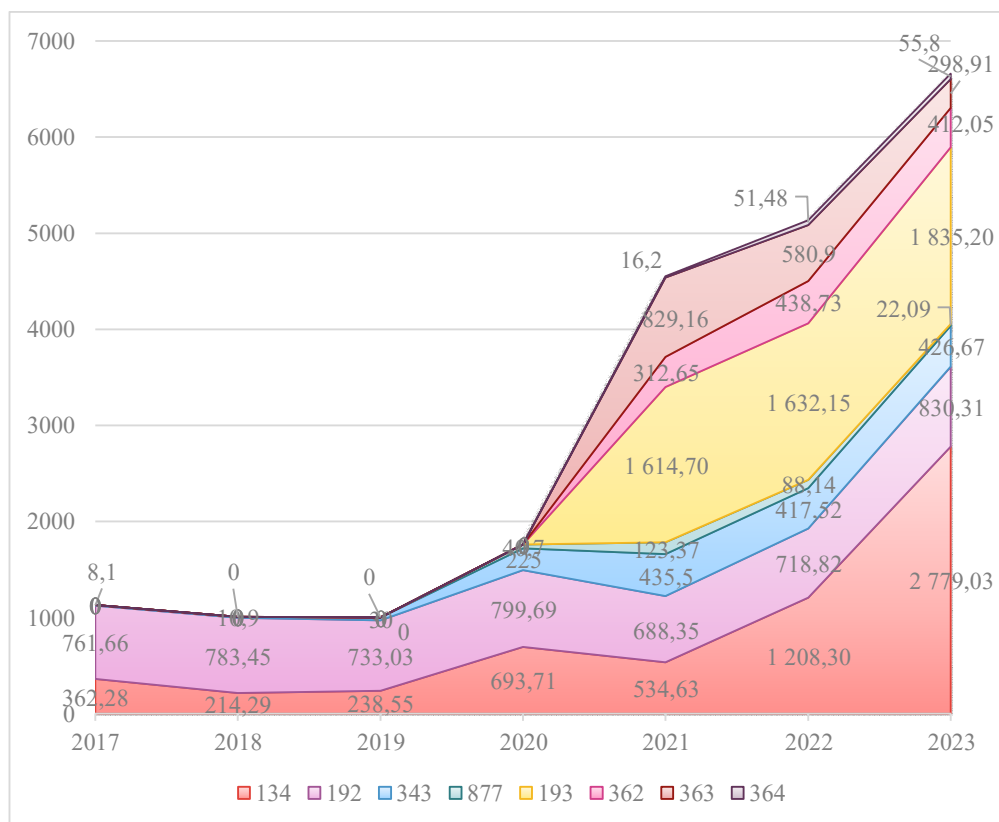
1.1.3 Une forte augmentation des crédits budgétaires gérés par la DGE sous l'effet de la crise

Entre 2017 et 2023, le nombre des programmes budgétaires portant des crédits gérés par la DGE est passé de trois à huit et les crédits exécutés par la DGE ont été multipliés par près de six.

Reflète le réengagement de l'État dans le soutien aux entreprises, les crédits d'intervention gérés par la DGE, concentrés sur trois programmes principaux (programmes 134, 192 et 343) s'inscrivaient en baisse avant la crise. Les crédits étaient majoritairement orientés vers le financement des écoles et les aides à l'innovation (programme 192), qui pesait entre deux tiers et trois-quarts des enveloppes gérées. Le mouvement de concentration de ces aides à l'innovation vers la mission budgétaire *Investissements d'avenir*, support du PIA 4, amplifiait cette tendance baissière¹¹. La crise sanitaire de la Covid-19 marque une rupture, avec une multiplication par près de six des crédits gérés par la DGE, qui passent de 1 132,04 M€ en 2017 (dont 761,66 M€ sur le programme 192) à 6 660,06 M€ en 2023.

¹¹ La Cour avait salué cette évolution, à même d'améliorer la lisibilité du soutien de l'État à l'innovation des acteurs économiques. Voir à ce sujet les notes d'analyse de la Cour relatives à l'exécution budgétaire de la mission *Recherche et enseignement supérieur*, notamment celle de l'année 2021.

**Graphique n° 1 : évolution des crédits budgétaires exécutés par la DGE entre 2017 et 2023
(CP, en M€)**



Source : Cour des comptes d'après les données d'exécution budgétaire communiquées par la DGE.

C'est la très forte croissance des dépenses d'intervention qui explique cette évolution alors que la part des crédits de fonctionnement, faible, restait stable et la masse salariale s'inscrivait en baisse.

Tableau n° 2 : décomposition des crédits gérés par la DGE (CP, en M€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Crédits gérés par la DGE (total)	1 132,04	1 008,64	1 001,58	1 759,10	4 554,56	5 136,04	6 660,06
dont crédits de titre 3 (hors SCSP)	3,46	3,62	5,32	5,14	1,91	3,1	3,92
dont crédits de titre 2	125,96	25,8	118,17	107,86	108,02	107,19	114,76*

Source : Cour des comptes - données d'exécution prévisionnelle pour 2023.

La hausse des crédits d'intervention résulte de trois facteurs distincts :

- un effet de périmètre, résultant du transfert à la DGE de la responsabilité du programme 193 *Recherche spatiale* à compter de 2021. Ce programme représentait 27,6 % des CP

exécutés en 2023, ayant été lui-même abondé par le programme 363 au titre du plan de relance ;

- un effet conjoncturel lié au déploiement des dispositifs d'urgence et de relance consécutifs à la crise sanitaire, au travers des programmes 362, 363 et 364 de la mission *Plan de relance* (11,5 % des CP exécutés en 2023) et des dispositifs de soutien aux entreprises face à la hausse des prix de l'énergie sur le programme 134 « *Développement des entreprises et régulation* » de la mission *Économie* ;
- la multiplication des dispositifs d'intervention et la croissance des dispositifs de guichet, portés principalement par le programme 134, dont la multiplication des crédits entre 2017 et 2023 (par cinq) résulte notamment du dispositif de compensation carbone.

Les principaux dispositifs d'intervention gérés budgétairement par la DGE dans le cadre de la réponse aux conséquences économiques de la crise sanitaire

Au titre du *plan de relance*, la DGE a assuré la gestion budgétaire des dispositifs suivants :

- Au titre du programme 362 *Écologie* :
 - Soutien à l'investissement par l'efficacité énergétique et la transformation des procédés,
 - Soutien à la chaleur bas carbone,
 - Stratégie hydrogène,
 - Soutien à la modernisation industrielle et au renforcement des compétences dans la filière nucléaire,
 - Plans de soutien aéronautique et automobile,
- Au titre du programme 363 *Compétitivité* :
 - Soutien au secteur spatial
 - Dispositifs de soutien aux relocalisations industrielles (sécurisation des approvisionnements critiques et volet territorial)
 - Soutien à la mise à niveau numérique des entreprises (industrie du futur, programme IA Booster),
- Au titre du programme 364 *Cohésion* :
 - Abondement destiné à l'accélération et à la sécurisation du déploiement du Plan Très haut débit,
 - Soutien à l'entrepreneuriat en zone rurale, en cofinancement avec la Caisse des dépôts,
 - Prêt croissance pour les TPE,
 - Soutien à la relance de l'économie de proximité par le biais d'actions collectives,
 - Subventions au titre du déficit des foncières

Ayant représenté jusqu'à 25 % des CP exécutés par la DGE en 2021, les crédits budgétaires de la mission *Plan de relance* qui lui sont confiés sont en extinction progressive, même si les restes à payer s'étaleront au-delà de 2026.

Les enjeux budgétaires relevant de la responsabilité directe de la DGE diminueront par voie de conséquence, les dispositifs au pilotage desquels elle contribue au titre du plan *France 2030* étant confiés au SGPI pour leur gestion budgétaire.

1.2 Une organisation et un fonctionnement profondément transformés

Dans ce contexte d'action mouvant, l'organisation de la DGE a connu deux réformes organisationnelles de grande ampleur, menées quelques mois avant la survenue de la crise de la Covid-19. La première a concerné, dès 2018, le réseau régional des services des entreprises (SDE) positionnés alors au sein des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) : outre un resserrement de leurs missions autour de trois priorités (innovation, entreprises en difficulté et suivi des filières stratégiques), les moyens de ces services ont été très significativement réduits (entre deux-tiers et trois-quarts de leurs effectifs). En 2019, l'organisation de l'administration centrale de la DGE a été revue selon deux principes : une réorganisation des sous-directions et structures transverses ; une suppression de l'échelon des bureaux dans le cadre du passage au mode-projet.

Ces organisations perdurent aujourd'hui, à quelques ajustements près.

1.2.1 Une organisation centrale modifiée en 2019, un mode de fonctionnement transformé

1.2.1.1 Une restructuration entamée fin 2018, en parallèle d'une revue des missions de la direction

La Cour avait relevé dans son contrôle précédent le cloisonnement interne à la direction générale. Cette situation était en grande partie la résultante des processus successifs de fusion de nombreuses structures centrales intervenus depuis les années 2000 et de la faible mobilité des agents.

Dans le diagnostic établi par le directeur général à sa prise de fonctions en 2018, trois objectifs principaux furent fixés :

- « *opérer un recentrage stratégique, en ligne avec les orientations de la circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018* », avec un premier exercice de revue intégrale des missions réalisé de novembre 2018 à février 2019 ;
- « *renforcer la capacité de la direction à porter des chantiers structurants* », avec le déploiement généralisé du travail en mode projet au sein de la direction, avec un renforcement de la polyvalence des agents, une mutualisation des ressources au niveau des sous-directions et la mise en place d'une cellule « d'appui aux projets », ainsi qu'une réforme de l'exercice de la tutelle sur les opérateurs ;
- « *renforcer la capacité d'influence de la direction au service des priorités ministérielles* », en accroissant la réactivité aux commandes et la capacité à y répondre de manière adaptée, en travaillant sur la relation à l'environnement interministériel et en réformant le développement des compétences et de l'expertise internes, avec notamment la refonte de la politique RH interne.
-

Un exercice de revue des missions ambitieux

La revue des missions entamée à l'automne 2018 fit l'objet d'une restitution en mai 2019. Les documents dont la Cour a pu prendre connaissance témoignent du sérieux avec lequel cet exercice a été conduit et du caractère ambitieux des conclusions qui en furent tirées, à l'issue de la concertation opérée avec l'ensemble des chefs de services et sous-directeurs.

Les propositions de réduction ou d'abandon de missions concernaient environ 20 % des missions de la direction générale. Parmi les principales figuraient :

- la réduction de la participation voire le retrait de la gouvernance d'établissements publics (INRIA, IFREMER, ANSES, GENIC, établissement public de sûreté ferroviaire, etc.) et des pôles de compétitivité,
- la limitation voire l'arrêt de la participation à toute une série de comités et instances sectoriels non prioritaires pour la direction générale (notamment dans le champ du tourisme, des services, du commerce et des professions libérales),
- l'arrêt ou le désengagement de la comitologie liée aux travaux de normalisation et certification,
- le transfert du pilotage de la gestion des corps de la Poste et de France Télécom,
- l'arrêt des réponses aux cabinets sur les sujets ne rentrant pas dans le cœur de compétences de la DGE,
- en matière de connaissances, l'arrêt des enquêtes filières, des publications de conjoncture pour l'industrie et les services et la suppression de la base Icode créée en 2015 pour cartographier l'implantation territoriale des commerces,
- le retrait de la DGE des activités liées à l'exportation et la réduction plus générale de ses activités internationales.

Pour l'essentiel, ces décisions étaient présentées comme relevant de la seule décision de la DGE. Quelques propositions seulement mentionnaient un nécessaire accord des ministres compétents, une évolution législative ou une concertation avec les partenaires. Le repositionnement opéré par la DGE à l'occasion de cette réforme a pu souffrir d'un manque de lisibilité pour certains partenaires de la direction.

Le processus de restructuration a été conduit en un an, en respectant l'échéancier initial :

- novembre 2018 : lancement de la revue intégrale des missions ;
- décembre 2018 : lancement de 8 groupes de travail sur le fonctionnement interne ;
- mars 2019 : lancement de 3 expérimentations : 1/ « bureaux décloisonnés » dans deux sous-directions, 2/ « note 2 visas » dans une sous-direction, 3/ « bureaux distribués » avec les agents des DIRECCTE ;
- avril 2019 : présentation du projet de transformation aux agents et aux ministres ;
- à l'été 2019 : conduite du dialogue social institutionnel, rédaction du nouvel arrêté d'organisation, publication des nouvelles fiches de poste ;
- septembre 2019 : installation de la DGE dans son nouveau fonctionnement.

Ce calendrier a été tenu, au prix d'un processus contraint. 92 postes ont été supprimés dans ce cadre impliquant un reclassement des agents concernés. En outre, 16 agents refusèrent d'être repositionnés sur l'un des postes proposés dans la nouvelle organisation. Au 1^{er} décembre

2020, sur ces 108 agents, 16 demeuraient sans solution pérenne, dont 7 étaient chargés d'une mission temporaire dans l'attente de leur reclassement.

1.2.1.2 Un rééquilibrage entre les différents pôles de la direction

La réorganisation de l'administration centrale a satisfait globalement les recommandations que la Cour avait formulées en 2017.

Les recommandations formulées par la Cour en 2017 sur l'organisation de la DGE

- 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).

Au sein du **service de l'industrie**, au-delà d'un renfort général des différentes sous-directions, consécutif au déploiement des dispositifs d'intervention attachés à la réponse à la crise sanitaire et désormais au Plan France 2030, une réorganisation interne a conduit à la création, en 2021, d'une sous-direction de la politique industrielle (SDPI), dotée, fin 2023, de 32 ETP. Elle est en charge d'actions transverses communes à l'ensemble des secteurs industriels¹². La mission de restructuration des entreprises (MRE, 9 agents) lui est également rattachée.

¹² Soutien à la résilience et à la décarbonation de l'industrie (9 agents) ; accélération des implantations industrielles et sécurisation de l'accès au foncier ; enjeux santé-environnement relatifs à la réglementation en matière de produits et de substances utilisés par l'industrie ; projet « Fabriqué en France » ; questions de promotion, d'attractivité et de mixité des emplois dans les secteurs industriels ; déploiement de la stratégie de captage, stockage et utilisation du CO2, etc.

**Organigramme n° 1 : évolution de l'organigramme du Service de l'industrie avant, pendant et après
la réforme de 2019**

	AVANT	LA REFORME	APRES		AVANT	LA REFORME	APRES
Sous-directions	Matériels de transport, mécanique et énergie	Matériels de transport, mécanique et énergie	Matériels de transport, mécanique et énergie	Missions / Commissariats	Service des biens à double usage	Service des biens à double usage	Service des biens à double usage
	Chimie, matériaux et éco-industries	Chimie, matériaux et éco-industries	Chimie, matériaux et éco-industries		Mission nationale de contrôle des précurseurs chimiques	Mission nationale de contrôle des précurseurs chimiques	Mission nationale de contrôle des précurseurs chimiques
	Industries de santé, des biens de consommation et de l'agro-alimentaire	Industries de santé, des biens de consommation et de l'agro-alimentaire	Industries de santé, des biens de consommation et de l'agro-alimentaire			Secrétariat général du conseil national de l'Industrie	Intégrés dans la sous-direction Politique industrielle
			Politique industrielle			Mission de restructuration d'entreprises	
	AVANT LA REFORME APRES	2017 Arrêté du 18 décembre 2019 Mars-24					

Source : Cour des comptes à partir des organigrammes de la DGE (rapports annuels d'activité)

Le **service de l'économie numérique** (SEN) est l'héritier d'une partie de la direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes (DiGITIP). Le soutien à l'économie numérique comprend deux dimensions, le développement des technologies et usages numériques, d'une part et leur diffusion dans les entreprises d'autre part. Les sujets dont s'occupe le SEN ont connu une forte expansion : transition numérique, cybersécurité, intelligence artificielle, développement de la 5G industrielle, plateformes numériques, industries spatiales et communications électroniques.... Une partie importante de l'activité du service est tournée vers la réglementation nationale et européenne dans ces domaines avec par exemple le suivi des règlements européens comme le *Digital Markets Act* (DMA) et le *Digital Services Act* (DSA) et leur application en droit français. Le SEN comprend aussi le commissariat aux communications électroniques de défense isolé à la fois en termes d'activités et physiquement (il est situé à Ivry) pour des raisons de sécurité. Créée en septembre 2020 sous la forme d'un service à compétence nationale juridiquement rattaché au directeur général mais fonctionnellement en lien avec le SEN, le pôle d'expertise et de ressources du numérique (PEREN) fournit des outils, des études et du conseil entièrement sur ses ressources propres, et mobilise une équipe d'experts *data scientists* et développeurs de haut niveau aux compétences techniques rares en matière d'analyse de données, de code source, de traitements et d'audit algorithmiques utilisés par les plateformes numériques. La difficulté pour le SEN n'est pas l'attractivité car les sujets qu'il porte attirent mais sa capacité à retenir les agents.

Le **service de l'économie de proximité** (SEP) est le successeur de l'ancien STCAS (service du tourisme, du commerce, de l'artisanat et des services). Dans le cadre de la revue des missions opérée en 2019, il a vu son périmètre d'intervention, large et hétérogène, resserré

autour des missions à valeur ajoutée aux yeux de la DGE¹³. La difficulté pour ce service est de s'adapter à l'instabilité des politiques publiques dans ce champ. Elle est partagée avec le réseau des Dreets qui étaient censées ne plus suivre ces domaines d'activité depuis la restructuration de 2018 et continuent en réalité de le faire, du fait des ambitions portées par les gouvernements successifs.

Le **service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (SISSE)** a vu ses effectifs augmenter en parallèle d'un important renouvellement des agents, d'une réorganisation interne et d'une évolution des modes de fonctionnement visant à garantir l'effectivité du contrôle des investissements étrangers sur le territoire français. Dans ce cadre, le nombre des délégués à l'information stratégique et à la sécurité économique (DISSE) placés auprès des préfets de régions et rattachés en gestion aux Dreets a été conforté (ils sont au nombre de 21 en 2023). Depuis 2018, le directeur général exerce lui-même les fonctions de commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économique qui lui étaient autrefois rattachées.

Gagé sur les suppressions opérées dans le réseau territorial, ce redéploiement entre services sectoriels a été notamment permis par la suppression du service de l'animation territoriale, de l'Europe et de l'international (SATEI, 78 ETPT en 2018), dont une partie des missions a été redistribuée, l'autre abandonnée. Au total, il a permis de concentrer les ressources de la direction générale sur ses grandes priorités d'actions.

La **division de la métrologie légale** occupe enfin une place particulière au sein de la DGE. Positionnée à l'échelon central au sein de la sous-direction de la normalisation, de la réglementation des produits et de la métrologie du SCIDE, elle s'appuie sur un réseau de 122 agents en 2023, positionnés au sein des pôles « concurrence » (pôles C) des Dreets.

La métrologie légale : des missions exercées principalement en région

Les agents de la métrologie légale ont en charge de vérifier l'application des règles et obligations de conception, de fabrication et d'utilisation, destinées à garantir l'exactitude et la fiabilité des instruments de mesure (balances, pompes à essence, taximètres...). En 2023, 37 catégories d'instruments sont réglementées dans un objectif de loyauté des échanges et de bonne application de la réglementation. Dans le cadre d'un système faisant intervenir en premier niveau de contrôle des organismes agréés, les agents de la DGE présents dans les pôles C effectuent une surveillance à 3 niveaux :

- surveillance des organismes chargés des opérations de contrôle réglementaire de premier niveau : supervisions inopinées des opérateurs lors de leur intervention sur le terrain et contrôles documentaires de l'organisation des organismes ;

¹³ Furent notamment abandonnées la participation, dans le champ du tourisme, aux réunions d'instances et de groupes de travail, notamment ceux conduits par l'AFNOR et de nombreuses missions relatives aux entreprises de services et professions libérales (développement économique de certains secteurs, comme le conseil ; déclaration des manifestations commerciales...). Un travail de réarticulation de la DGE avec la future ANCT fut annoncé, notamment pour le pilotage d'Action cœur de ville, la tutelle de l'EPARECA étant par ailleurs abandonnée, puisque cet établissement se trouvait fusionné dans la nouvelle agence. A contrario, les missions suivantes étaient identifiées comme devant être renforcées : accompagnement des entreprises innovantes et start-up dans le secteur du tourisme, pilotage du France Tourisme Lab. ; la veille sectoriel et le soutien au e-commerce et à l'économie de proximité ; le développement des plateformes de services aux particuliers et les travaux sur la « *déréglementation des professions réglementées* » ainsi qu'indiqué dans le document de synthèse consulté par la Cour (ces mesures correspondent aux travaux destinés à « stimuler la compétitivité des entreprises des professions réglementées et (...) la concurrence dans ces secteur »).

- surveillance du parc d'instruments en service et suivi des obligations des détenteurs de ces instruments au fil de l'eau et dans le cadre d'opérations ciblées nationales ou régionales ;
- surveillance de la mise sur le marché des instruments neufs en réalisant notamment des prélèvements destinés à s'assurer de leur conformité aux exigences européennes ou nationales.

Entre juillet 2018 et septembre 2023, les effectifs de la métrologie légale sont globalement stables, passant de 127 à 122. La stabilité de ces moyens est à mettre en perspective des missions exercées par ces services, qui les conduisent à intervenir continuellement en de nombreux lieux sur le territoire de chaque région et à opérer des contrôles récurrents sur certains équipements et sur les organismes désormais en charge des contrôles de premier niveau.

Un enjeu pour la métrologie légale a trait au renouvellement des agents, compte-tenu de la moyenne d'âge élevée aujourd'hui observée et du tarissement des viviers d'élèves-fonctionnaires. L'ouverture du recrutement à de nouveaux profils, dans le cadre de reconversion, est déjà opérante.

Le service connaissait, début 2024, des difficultés de fonctionnement résultant de l'absence de personnels au sein de la division centrale, à l'origine d'une dégradation de l'animation fonctionnelle du réseau des agents en région, de défauts dans le cadrage de l'action des services déconcentrés comme de retards dans le suivi et l'actualisation des nombreuses réglementations dont la division a la charge. L'équipe a toutefois continué de s'investir dans les travaux internationaux tout en supervisant le déploiement de l'outil de surveillance commun du parc des instruments de mesure.

1.2.2 Un réseau régional restructuré en profondeur dès 2018

1.2.2.1 Des missions resserrées dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État initiée en 2018

Dans le cadre de la démarche « Action publique 2022 », une réforme de l'organisation territoriale des services publics fut initiée, à l'été 2018¹⁴, visant notamment « un effort de clarification et de simplification des compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales ».

Les compétences de développement économique portées par les « pôles 3E » (entreprises, emploi, économie) des DIRECCTE métropolitaines (hors Corse et outre-mer) figuraient parmi les missions pour lesquelles le périmètre de l'État était identifié comme pouvant être « allégé compte-tenu de l'intervention des collectivités territoriales », à l'exception du suivi des « dossiers de restructuration les plus sensibles ». Cette évolution était présentée comme le pendant du développement des directions de développement économique au sein des conseils régionaux. Les autres missions économiques des pôles 3E avaient donc vocation à être réduites, avec un impact affiché sur les équipes en charge du développement économique des DIRECCTE. En matière de tourisme, la circulaire actait également l'abandon de l'exercice de la compétence par les services locaux de l'État, compte-tenu de sa

¹⁴ Circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 n° 6029/SG.

décentralisation depuis 2003. Les missions d'information stratégique et de sécurité économique n'étaient pas concernées.

Un document interne à la DGE daté de 2019 synthétise les missions des SEER autour des trois thèmes suivants :

- l'accompagnement des entreprises en difficultés, notamment les PME et ETI industrielles avec la poursuite de l'activité des commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises ;
- le suivi des filières stratégiques sur un territoire régional, et des entreprises qui y participent ;
- l'innovation, avec notamment la participation aux instances de gouvernance des écosystèmes d'innovation ou la mise en œuvre de la politique nationale de transformation numérique des PME.

En parallèle de ce resserrement de leur champ d'intervention, les SEER se voyaient déchargés des missions d'instruction de dossiers qui leur étaient jusqu'alors confiées, en lien avec l'échelon central, au profit d'un transfert de ces tâches aux opérateurs publics.

D'autres changements ont contribué à redéfinir le positionnement des SEER avant la crise, dans le sens d'un resserrement de leur champ d'action :

- fin 2018, le ministère a demandé aux SEER de se retirer de la gouvernance des pôles de compétitivité. La loi de finances initiale pour 2020 a acté ce retrait de l'État, avec le versement via les conseils régionaux de la dotation de l'État auparavant attribuée directement aux pôles ;
- les opérateurs se sont vus confier un rôle central dans l'instruction des dossiers déposés dans le cadre des appels à projets et appels à manifestation d'intérêt nationaux, sans que les SEER soient toujours associés.

Les orientations de la circulaire du 12 juin 2019 intéressant la DGE

La circulaire indique que « l'intervention de l'État sera recentrée sur l'accompagnement des entreprises en difficulté, ainsi que sur le suivi des filières stratégiques, des politiques d'innovation et de transformation numérique. Ces missions seront exercées au sein d'un service économique de l'État en région toujours placé dans les DIRECCTE. Les compétences relatives au tourisme, à l'artisanat - sauf en Corse et dans les outre-mer - au développement économique des territoires, sont de la compétence des régions et l'État, qui n'exerce d'ores et déjà plus que des missions résiduelles en la matière, cessera d'intervenir dans ces domaines ».

Les DIRECCTE sont transformées en DREETS qui perdent leur ancrage départemental, autrefois assuré par l'existence d'unités départementales des DIRECCTE, ces dernières étant fusionnées avec les anciennes directions départementales de la cohésion sociale et directions départementales de la protection des populations. Si, organiquement, les DREETS ne sont plus présentes à l'échelon départemental, elles conservent leur rôle d'animation et de coordination fonctionnelles sur les nouvelles directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS).

Comme l'a montré une récente enquête de la Cour¹⁵, cette réforme s'est cependant accompagnée d'une dégradation des liens fonctionnels et de l'articulation entre les deux échelons, régional et départemental. Certains préfets et agents des Drets considèrent que cette réforme, intervenant peu après la transformation des services des entreprises en « services économiques de l'État en région » (SEER), a entraîné une perte de capacité de l'État, à l'échelon départemental, sur les sujets de développement économique.

1.2.2.2 Un objectif de réduction des effectifs concentré sur les services en charge du développement économique

La restructuration du réseau régional s'est déroulée sur une période courte, entre l'automne 2018 et l'été 2019. Ses principes ont été présentés lors du comité technique spécial de la DGE du 13 novembre 2018. Le comité technique ministériel du 18 décembre suivant a examiné le périmètre concerné par l'opération, les mesures d'accompagnement envisagées pour les agents et les modalités de mise en œuvre. Au comité technique spécial du 17 janvier 2019, les critères ayant conduit à identifier les agents concernés et les premiers contours du projet de protocole d'accord furent examinés. Un groupe de travail fut constitué pour affiner ce protocole, signé le 17 mai 2019 par les secrétaires générales des ministères économiques et financiers et des ministères sociaux, le DGAFP, le DGE, la DGT, le DGFIP, le DGDDI, le DG Insee et la DGCCRF.

Le protocole d'accord relatif à la mise en œuvre de la restructuration des services régionaux de l'État en charge du développement économique

De façon assez classique pour des opérations d'une telle nature, le protocole d'accord signé le 17 mai 2019 précise les modalités de l'accompagnement proposé aux agents concernés en vue d'un reclassement d'ici à la fin 2019 pour ceux qui ne seraient pas de nouveau affectés en SEER. Un reclassement prioritaire a été acté au sein des services locaux des directions des ministères économiques et financiers. Les trois dispositifs indemnitaires que sont la prime de restructuration de service (arrêté du 28 février 2019), le CIA et l'indemnité de départ volontaire ont été mobilisés.

La cible de redimensionnement du réseau était fixée à 134 ETP, à raison d'un effectif moyen de 11 ETP par SEER, variant dans une fourchette de 8 à 16 ETP, en fonction des caractéristiques et enjeux socio-économiques des régions¹⁶. Le processus de restructuration impliquait une décision explicite d'affectation des agents au sein du nouveau service.

¹⁵ Cour des comptes, *La création des Drets et Ddets*, observations définitives, avril 2024

¹⁶ Deux SEER étaient calibrés à huit agents (Bretagne et Centre-Val-de-Loire), deux à neuf agents (Bourgogne-Franche-Comté et Normandie), un service à 10 (Pays-de-la-Loire), un service à 11 (PACA), deux SEER à 12 (Hauts-de-France et Occitanie), trois SEER à 13 (Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est et Nouvelle-Aquitaine). Le SEER Île-de-France comptait 16 agents dont 1 agent hors champ SEER.

Un total de 417 agents (DGE et hors DGE, hors mises à disposition¹⁷) fut identifié comme concernés¹⁸ parce que consacrant au moins 40 % de leur temps de travail au développement économique. Étaient exclus de ce décompte les chefs de service, les délégués syndicaux et les agents consacrant moins de 40 % de leur temps de travail à ces sujets. Par rapport aux effectifs concernés des SEER, 359 postes étaient ainsi supprimés, d'un côté, 134 autres étant recrées, de l'autre, soit une suppression nette de 225 postes.

Le processus de reclassement fut rapide, notamment quand on le compare à celui de plus grande ampleur qui concerna les autres composantes des Direccte, durant leur transformation en Dreets. En février 2020, 85 % des agents dont le poste avait été supprimé et qui n'avaient pas rejoint les nouveaux services avaient été reclassés : 121 au sein des nouveaux SEER, 78 au sein des ministères économiques et financiers et 59 au sein du ministère chargé de l'écologie ; 24 étaient partis en retraite, 17 s'étaient vus confier une mission sur place en attendant leur départ en retrait d'ici à fin 2021 au plus tard. 59 agents n'avaient pas encore de solution (dont 5 absents pour longue durée). En décembre 2020, le nombre d'agents sans solution était tombé à 16 (6 % des agents concernés).

Selon les données arrêtées à fin 2022, date de fin des dispositifs spécifiques d'accompagnement, 412 agents des ex-DIRECCTE relevant du périmètre de la DGE et de la direction générale du Trésor ont effectué une mobilité : 129 au sein des services économiques en région, 83 au sein des ministères économiques et financiers, 141 au sein d'un autre périmètre ministériel. 59 agents ont quitté la fonction publique (retraite, démission, rupture conventionnelle...) et huit ont rejoint la fonction publique territoriale. Fin 2022, seuls trois agents demeuraient sans solution (deux à la DGE et un au Trésor).

1.2.2.3 Une intégration des SEER au sein des Dreets à approfondir

La réforme des services des entreprises animés par la DGE est intervenue bien avant que le Gouvernement procède aux arbitrages sur la réforme de l'organisation territoriale de l'État. Ces derniers furent en effet formalisés par la circulaire du 12 juin 2019, qui acte le changement de posture de l'État sur les questions de développement économique, dans le cadre d'une transformation des DIRECCTE en directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), positionnées au seul échelon régional.

Or, la transformation des SDE en SEER a été engagée dès l'automne 2018 pour aboutir au printemps 2019. Contrairement à la transformation des Direccte en Dreets qui n'avait, jusqu'à la mi-2019, jamais été évoquée, la réflexion sur l'évolution du positionnement de l'État local sur les sujets de développement économique était déjà engagée au sein de la DGE. Elle procède pour partie en effet de la lecture faite par la DGE des conséquences de la loi NOTRe sur l'action de l'État local compte tenu du rôle des conseils régionaux en matière de développement économique.

L'anticipation de la réforme a évité de faire dépendre la création des SEER du processus plus général de création des Dreets, qui s'est étendu, compte-tenu de la crise sanitaire, jusqu'en

¹⁷ 359 agents relevaient de la DGE, 38 du Trésor et 20 des ministères sociaux.

¹⁸ Fin 2017, le réseau des pôles 3^E comptait 441,4 ETP au total, y inclus les chefs de service, déchargés syndicaux et agents en charge des fonctions de soutien.

avril 2021. Cette anticipation a facilité le reclassement des agents concernés, qui fut sensiblement plus difficile s'agissant des autres agents des Direccte.

À contrario, cette anticipation a créé un « fait accompli » faisant du SEER, dont le chef est nommé par le DGE, un ensemble difficile à intégrer au sein des nouveaux ensembles, là où les anciens services des entreprises articulaient de façon explicite l'action de soutien au développement économique avec les enjeux de mutations économiques des filières et des territoires, en prenant notamment en compte leurs impacts sur les compétences des salariés et sur les bassins d'emplois.

De ce découplage entre la réforme des SEER et celle des Dreets résulte un effet de segmentation qu'à la connaissance de la Cour, seule la DREETS Nouvelle-Aquitaine a réussi à prévenir en maintenant un « département des entreprises », similaire sinon identique à l'organisation préexistante (voir l'annexe n°3).

Plusieurs éléments illustrent cette moindre intégration des SEER au sein des Dreets :

- *l'absence d'objectifs fixés par le DGE aux DREETS*. Jusqu'en 2018, le directeur général adressait chaque année aux directeurs des Direccte une circulaire fixant les orientations des pôles 3E « pour les activités de développement économique relevant de la direction générale des entreprises » et précisant les moyens humains et budgétaires accordés à chaque région. Depuis lors, il n'indique plus aux directeurs régionaux ses priorités qu'oralement, lors des séminaires des directeurs régionaux. La direction générale dans son ensemble privilégie les contacts directs avec les chefs de SEER ;
- *l'absence de dialogue de gestion formalisé sur leurs moyens humains et de fonctionnement des SEER*. La DGE indique ne pas avoir souhaité conduire un exercice formalisé pour des entités aux moyens limités. Les interlocuteurs des Dreets rencontrés par la Cour ont souligné à la fois l'exception que cette situation représentait et la nécessité d'un dialogue régulier avec l'administration centrale. Depuis 2023, le secrétariat général de la DGE se déplace auprès des différentes directions régionales dans une démarche similaire à celle du dialogue de gestion. Ces déplacements ont notamment conduit aux renforts ponctuels bénéficiant à certains SEER pour porter certaines actions nouvelles. En réponse à la Cour, le directeur général des entreprises a indiqué que ces démarches seront complétées, à partir de l'automne 2024, par un dialogue de gestion plus formalisé, qui couvrira l'ensemble du champ opérationnel des services relevant du champ d'intervention de la direction.

1.2.3 Un « mode-projet » généralisé à la majorité des missions de l'administration centrale

1.2.3.1 Un facteur incontestable d'adaptabilité et de réactivité

Concomitamment à la restructuration des organisations centrales et territoriales, la direction générale a fait évoluer son mode de fonctionnement courant en basculant intégralement, à compter de 2019, en « mode-projet ».

Dans ce cadre, les sous-directions sont devenues l'échelon de référence, pivot de l'organisation et du fonctionnement de la centrale. Les anciens bureaux ont disparu (le terme n'apparaît plus dans l'organigramme), au profit de directions de projets créées en fonction des besoins et qui comportent en leur sein trois niveaux d'acteurs distincts :

- le directeur ou la directrice de projet, qui, en général, supervise plusieurs projets (les plus importants justifient une direction à temps plein),
- le ou la chef(fe) de projet, attaché(e) à un projet en particulier,
- le chargé de mission, positionné sur plusieurs projets simultanément.

Les sous-directions peuvent réallouer entre les différents projets les agents affectés en leur sein, en fonction de la dynamique de chacun d'eux. En fonction des compétences nécessaires au déploiement du projet, des agents affectés dans d'autres structures peuvent être détachés pour tout ou partie de leur temps de travail.

Une méthodologie spécifique

La mise en œuvre des projets par les sous-directions obéit à une méthodologie spécifique, explicitée dans un référentiel révisé à plusieurs reprises depuis 2019.

Le lancement d'un projet est validé par le comité de direction, après un premier examen par la cellule d'appui aux projets sur son degré de maturité. Les services qui proposent de lancer un nouveau projet doivent renseigner le « mémo-projet » établi à l'échelle de la direction, préciser les objectifs du projet et les livrables attendus et expliciter leurs besoins en ressources humaines.

Une fois validé, un directeur de projet est désigné, soit en interne à la DGE, soit à l'issue d'un recrutement externe. Sur 56 directeurs de projets en fonction fin 2023, 16 étaient des agents contractuels. Une équipe projet est constituée, formée d'un chef de projet appuyé, le cas échéant, par des chargés de missions.

Pour accompagner le lancement du projet et sa mise en place opérationnelle, une cellule d'appui aux projets (CAP) peut être sollicitée afin de mettre à disposition, à temps partiel ou complet, un de ses membres. Rattachée au secrétariat général, elle comptait 18,9 ETPT fin 2023 contre 3 à sa création, en 2019. Fin 2023, la CAP appuyait 21 projets sur les 250 qui étaient conduits simultanément. L'intervention de la CAP est orientée vers les projets jugés stratégiques par le directeur général et pour lesquels les moyens propres des sous-directions ne sont pas suffisants. Elle est limitée à six mois maximum.

L'appui de cette cellule est depuis l'origine un facteur déterminant de réussite dans la phase de lancement et de configuration des projets les plus complexes.

Le fonctionnement en mode-projet est présenté comme un levier majeur de découplage entre les thématiques et d'adaptabilité en fonction des besoins identifiés. En supprimant la frontière du bureau, il permet incontestablement un processus plus fluide d'allocation des ressources humaines en fonction des besoins.

Durant la période de la crise sanitaire, il a été un élément central pour garantir la réactivité de la DGE. La réactivité des administrations et des opérateurs, et leur capacité à concevoir et adapter des dispositifs simples et rapides en dialoguant avec les parties prenantes (représentants des entreprises banques) ont été soulignées par l'ensemble des travaux de la Cour et le Comité de suivi et d'évaluation du plan d'urgence.

Le mode projet ne peut toutefois pas être considéré comme le seul outil de management permettant cette réactivité : dans d'autres structures administratives un fonctionnement plus classique a eu les mêmes effets mais dans une direction aussi cloisonnée que l'était la DGE à l'époque il a joué un rôle essentiel pour casser les silos pré existants.

Son application n'est par ailleurs pas générale. Des exceptions existent, qui concernent :

- des services dont les missions ne se prêtent pas à un fonctionnement de ce type, notamment les missions de contrôle et de réglementation ou de gestion administrative et financière : service des biens à double-usage, mission des précurseurs chimiques, division de la métrologie légale, commissariat aux communications électronique de défense, agents relevant du secrétariat général (hors membres de la cellule d'appui aux projets et certains agents de la direction de la transformation du numérique) ;
- des missions permanentes ou transverses relevant des sous-directions, qui sont exercées par des « référents structurels » ou « pôles structurels » afin de garantir la continuité du traitement des sujets ;
- des agents positionnés à l'échelon service ou sous-directions,
- des services économiques de l'État en région, dont les dimensions ne permettent pas d'envisager le fonctionnement en mode-projet, autrement que sous la forme d'une participation aux projets conduits par l'administration centrale.

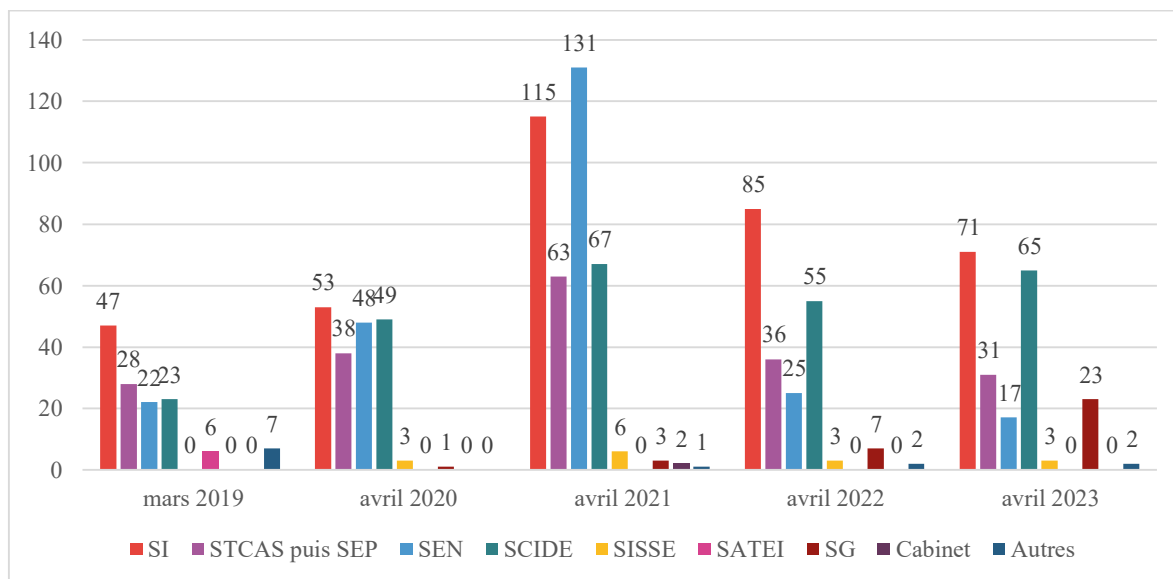
Ainsi, hors le service de l'information stratégique et de la sécurité économique, la Cour évalue à 292 environ, début 2024, le nombre d'agents de l'administration centrale dont l'organisation courante du travail ne relève pas du mode-projet, soit 41 % des agents. Rien n'empêche en revanche que ces agents contribuent à la mise en œuvre de projets déclinés selon ce mode, en fonction de leurs compétences.

Le modèle de présentation des projets conduit tout directeur de projet à évaluer les modalités d'association de la sous-direction de la prospective, des études et de l'évaluation (P3E) : cette association en amont devrait permettre une amélioration des évaluation *ex ante* des politiques et des dispositifs.

1.2.3.2 Des projets très divers et en nombre croissant

Reflète de l'extension du champ d'intervention de la DGE provoquée par la crise sanitaire et la crise énergétique, le nombre de projets portés par la DGE a augmenté, passant de 123 en mars 2019 à 212 en avril 2023, avec un pic à 388 en mai 2021.

Graphique n° 2 : évolution du nombre de projets portés au sein de la DGE



Source : Cour des comptes

Cette multiplication des projets traduit aussi une acception assez extensive de la notion de projets. L'analyse effectuée par la Cour montre ainsi que la maille retenue pour délimiter un projet est variable dans le temps et conduit à caractériser comme projets des initiatives qui recouvrent des réalités très diverses. Ainsi, le projet relatif à la décarbonation des industries, dont l'une des premières étapes a conduit, en décembre 2023, à la signature de contrats de transition écologiques avec les 50 sites nationaux les plus émetteurs de CO₂, est-il comptabilisé comme projet au même titre que la contribution de la DGE au travail interministériel piloté par la direction générale du travail visant à « simplifier la législation française sur le travail dominical tout en limitant les distorsions de concurrence ». Certains projets sont davantage assimilables à des tâches ou des échéances de court terme, qui relèvent du travail courant d'une administration, plutôt que d'un projet spécifique exigeant un portage adapté.

Une définition plus fine des projets, mettant en perspective les objectifs poursuivis, l'ampleur des enjeux budgétaires pour l'État, la complexité des réseaux d'acteurs impliqués dans la démarche gagnerait à être retenue.

Un autre enjeu concerne la durée des projets. La Cour a constaté la permanence, depuis 2019, de nombreuses directions de projets. Cette stabilité dans le temps peut être justifiée par la complexité des sujets et le temps de déploiement. Dans plusieurs cas cependant, la Cour s'interroge sur le caractère réellement temporaire de la direction de projet, dont le périmètre thématique tend à l'assimiler davantage à un bureau.

Ces constats, parmi d'autres, ont conduit la direction générale à instaurer en 2022 un exercice semestriel de « revue des projets », confié à la cellule d'appui aux projets du secrétariat général. Cette dernière passe en revue le portefeuille de projets des six services et vise notamment à évaluer la pertinence de leur maintien, le dimensionnement de leurs moyens et les résultats obtenus. La Cour a pu prendre connaissance des bilans réalisés à l'occasion des revues déjà réalisées. L'exercice est conduit avec rigueur. Pour produire pleinement ses effets, il doit être poursuivi dans le temps.

1.2.3.3 Des risques de morcellement de l'action et de perte de mémoire administrative

La multiplication des projets et leur caractère en principe temporaire comportent deux risques principaux : le morcellement de l'action publique, l'adjonction de différents projets ne suffisant pas à former une politique publique cohérente ; la perte de mémoire, lorsque les projets sont clos et les équipes qui les portaient dissoutes.

Ajouté au fort renouvellement annuel des agents de la DGE, la méthode projet peut poser des problèmes de compatibilité avec un investissement et une réflexion de moyen et long termes, par rapport à une organisation plus classique. Adaptée à une logique d'action et d'effectivité immédiates, elle peut rendre plus complexe la capitalisation et une réflexion en amont sur une politique économique.

Si l'enjeu de mémoire et de capitalisation dans le temps des expertises, en vue de les consolider, est commun à l'ensemble des administrations centrales, il est particulièrement marqué pour la DGE, dont les interlocuteurs principaux au sein des comités stratégiques de filières et des fédérations professionnelles sont plus stables dans leurs fonctions. Une majorité des acteurs économiques rencontrés comme des services locaux ont souligné les difficultés résultant de l'instabilité des interlocuteurs, la nécessité fréquente de leur rappeler les actions antérieurement conduites, et les difficultés engendrées par la multiplication des projets conduits simultanément, chacun disposant de ses propres cadres de concertation.

Le renouvellement des équipes en cours de projet, et plus particulièrement celui des directeurs et chefs de projets, représente un risque spécifique en l'absence de procédure formalisée de passation de témoin. Même si la méthodologie le recommande¹⁹, rien n'oblige le directeur ou le chef de projet à constituer un dossier de bilan et de retour d'expérience du projet, avant le terme de sa mission et en lien avec la cellule d'appui du secrétariat. Bien qu'à privilégier, le tuilage entre agents entrant et sortant n'est que très rarement possible. Le renouvellement des équipes provoque ainsi souvent une perte de dynamisme temporaire, relevée par plusieurs acteurs ministériels et économiques rencontrés par la Cour.

Il importe que la DGE approfondisse ses actions en la matière, afin de garantir dans la durée la mémoire et l'expertise acquises au travers des différents projets conduits. Dans sa réponse aux observations provisoires, le directeur général des entreprises indique qu'un projet de plateforme de gestion des connaissances augmentée par une intelligence artificielle a été initié en juin 2024, intitulé « GEDAI ». Il vise à optimiser la recherche, la synthèse et la génération de texte depuis une base interne à la direction contenant des documents-clefs. La Cour souligne toutefois la nécessité de poursuivre la réflexion au-delà de ce seul projet.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les réformes de la DGE et de son réseau, lancées à partir de 2018, avaient pour objectif de permettre à la direction de mieux remplir ses missions en opérant un recentrage stratégique, en renforçant sa capacité à porter des chantiers structurants et en renforçant sa capacité d'influence au service des priorités ministérielles. La réorganisation a renforcé les services en charge de secteurs prioritaires, comme la Cour l'avait recommandé dans son précédent

¹⁹ La DGE précise qu'un kit destiné aux agents quittant leurs fonctions au sein des équipes projets a été élaboré et diffusé en interne.

rapport - service de l'industrie, service de l'économie numérique – et, par le biais d'un exercice de revue des missions exigeant, a conduit la direction à abandonner ou revoir à la baisse près de 20 % des missions qu'elle exerçait auparavant. Cette réforme des structures a été couplée à une évolution des modes de fonctionnement, avec le passage à la logique du travail en « mode-projet ».

Alors que le champ des missions confiées à la direction générale est resté juridiquement stable durant la période sous revue, la crise sanitaire a radicalement changé le contexte d'exercice de la DGE, impliquant des soutiens massifs aux entreprises après une période de retrait de l'État sur les questions d'aide directe aux entreprises au profit des régions

La réorganisation de la direction opérée en 2019 a permis à la DGE de faire preuve de réactivité et d'efficacité dans le déploiement des dispositifs de soutien pendant la crise, tout en traitant les défis structurels des filières ainsi accompagnées. Le mode projet n'est cependant pas exempt de risques pour la continuité et l'efficacité de l'action de la direction dans la durée et les premières actions prises méritent d'être consolidées.

2 UNE EVOLUTION IMPORTANTE DES RESSOURCES HUMAINES, DES AJUSTEMENTS D'ORGANISATION NECESSAIRES APRES LA CRISE

La Cour s'est attachée à dresser un bilan de la mise en œuvre des réorganisations de la DGE et de son réseau qui ont conduit à une évolution importante des ressources humaines sur la période, tant en termes de profils que de répartition entre les missions et les échelons central et régional. La transformation de l'administration centrale et du réseau territorial a été réalisée sur la base d'une analyse de la situation dont la crise sanitaire et la crise énergétique ont profondément modifié les paramètres : des premiers ajustements ont été opérés. Plus de cinq ans après le lancement de la réforme de la DGE, et au vu des résultats obtenus mais aussi de certaines limites ou tensions, des adaptations d'organisation apparaissent nécessaires entre la direction générale, le réseau et les opérateurs.

2.1 Une gestion des ressources humaines profondément modifiée

La DGE de 2023 ne ressemble plus à celle de 2018 : elle est à la fois plus jeune, plus expérimentée et plus diversifiée en profils, du fait de la part croissante de contractuels. De l'avis de la plupart des acteurs rencontrés, elle est aussi plus attractive que jadis.

2.1.1 Une évolution importante de la composition de l'administration centrale

Les données pour l'année 2019 détaillées par service révèlent l'ampleur de la réorganisation opérée : près des deux tiers des effectifs du SISSE et du service de l'économie numérique ont été renouvelés, un tiers de ceux du service de l'industrie, du SCIDE et du secrétariat général. À cette occasion, la moyenne d'âge est passée de 47,9 ans à 40,6 ans ; la part des plus de 50 ans de 52 % à 29 % et celle des contractuels de 22 à 50 %. La parité mesurée à l'échelle de la direction générale régresse légèrement : la part des femmes passe de 55 à 51 % des effectifs. Elles occupent deux des six chefferies de services et 9 des 22 sous-directions et structures assimilées (SBDU, PEREN, mission des affaires européennes...). En intégrant dans la mesure l'ensemble des directions et chefferies de projets, les femmes représentent 45 % des titulaires de fonctions d'encadrement en centrale.

En parallèle, un repyramidage des postes a été opéré, la part des agents titulaires et contractuels de catégorie A + représentant désormais 38,7 % des effectifs (23,5 % en 2018), celle des agents de catégorie A 49,4 % (52 % en 2018). Les catégories A et A + regroupent ainsi 88 % des agents en 2023 contre 76 % en 2018.

Tableau n° 3 : évolution de la répartition des agents de la direction générale par catégories, entre juillet 2018 et septembre 2023 (en ETPT)

	31 juillet 2018	30 septembre 2023	évolution en %
<i>DGE (ensemble)</i>	705,1	748,4	6,1
<i>dont A+</i>	165,8	290	74,9
<i>dont A</i>	366,9	369,6	0,7
<i>dont B</i>	103,6	66,8	-35,5
<i>dont C</i>	68,8	22	-68,0

Source : DGE. Hors élèves ingénieurs des mines et télécoms, hors agents du dispositif VT 2005, hors agents de la DGE mis à disposition d'autres structures.

La forte hausse du nombre d'agents A+ résulte des modalités de recrutement des agents contractuels, dont la majorité sont recrutés sous ce statut qui leur garantit l'accès à un indice majoré plus élevé, à même de rendre leur rémunération plus attractive.

Des agents contractuels aux profils diversifiés

L'analyse par la Cour d'un échantillon de 80 dossiers d'agents contractuels recrutés pour la première fois à la DGE entre 2019 et 2023 met en évidence la diversité des profils recrutés sur les fonctions de directeurs de projets, chargés de projets ou chargés de mission. Trois typologies principales de profils se dégagent :

- pour moins de 15 %, des agents très expérimentés positionnés sur des fonctions très spécifiques (Commissariat aux communications électroniques de défense, numérique, directions de projets...), après une longue expérience dans le secteur privé et/ou public,

- un peu plus d'une moitié d'agents recrutés après plusieurs années dans le secteur privé ou public (au maximum huit à dix ans),

un quart environ sont recrutés en sortie de formation initiale ou après un an ou moins d'expérience professionnelle (hors stages d'études). Les profils économiques et ceux issus d'écoles d'ingénieurs et de formations scientifiques sont majoritaires, devant les cursus juridiques et quelques profils issus d'écoles de commerces.

En comparaison, les caractéristiques des effectifs en Dreets (SEER et métrologie légale), en forte baisse sur la période, évoluent peu : la moyenne d'âge demeure à 49 ans ; la part des plus de 50 ans progresse légèrement (53 % contre 51 %) et celle des femmes décroît de 47 % à 37 %. 57 % des agents sont en catégorie A et A + contre 63 % en 2018. La proportion des contractuels augmente mais demeure faible (11 % contre 2 %).

2.1.2 Un enjeu majeur de fidélisation

Selon les données communiquées par la DGE, le renouvellement annuel des effectifs de la direction serait de 23,6 % en 2023²⁰, cette proportion étant globalement stable depuis 2021 (21,9 %). Cette rotation des effectifs est bien moindre dans le réseau territorial.

Inférieur à celui constaté dans d'autres directions centrales des ministères économiques et financiers, ce taux apparaît en lui-même relativement bas, au regard de la forte hausse de la proportion de contractuels.

Il masque en réalité des disparités. Sur les 492 agents recrutés pour la première fois à la DGE entre 2018 et 2023, 70 % étaient encore en fonction à la DGE fin 2023 (346). L'analyse plus fine d'un échantillon de contractuels révèle cependant deux phénomènes opposés : d'un côté, des agents contractuels stables, dont le contrat de trois ans est renouvelé ; de l'autre, des agents recrutés depuis moins d'un ou deux ans qui démissionnent pour saisir une opportunité professionnelle. Entre deux, le moment du renouvellement du CDD est une étape importante.

Tableau n° 4 : devenir des agents contractuels recrutés pour la première fois à la DGE, à fin 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Agents recrutés pour la première fois</i>	60	73	90	98	171
<i>Agents encore en fonction à la DGE fin 2023*</i>	20	23	53	83	167
<i>Taux de présence à fin 2023 (%)</i>	33,3	31,5	58,9	84,7	97,7

Source : Cour des comptes, d'après les données de la DGE. * : agents encore en fonction, y compris les agents en congé parental et en congé sans rémunération. Lecture : parmi les 60 agents contractuels recrutés pour la

²⁰ La fiabilité des données pour 2019 et 2020 est imparfaite et a obligé la DGE à des retraitements dont les résultats moyens à l'échelle de la direction générale (20,2 % en 2019) sont incohérents avec les données par services.

première fois à la DGE en 2019, 20 étaient encore en fonction à la direction fin 2023, soit une proportion d'un tiers.

Afin de mieux accompagner les agents de la DGE et les fidéliser dans le temps, la fonction RH de la DGE a été réorganisée et renforcée. L'ancien bureau de gestion a été scindé en deux, avec, d'une part, un bureau de la gestion des effectifs et de proximité et, de l'autre, un bureau du recrutement, de l'attractivité et de l'accompagnement, composé notamment de quatre agents exerçant les fonctions de « conseillers mobilité carrière ».

Ce dernier conduit depuis quatre ans, sous l'égide du directeur général et en lien avec les sous-directions et services, une revue des cadres qui permet de proposer aux agents identifiés comme à potentiel une évolution en interne sous la forme d'un changement de fonctions. En 2024, la direction générale envisage d'y adosser un programme destiné aux « talents » de la direction. Par ailleurs, en 2022, elle a initié un programme intitulé « Potenti'elles » destiné à accompagner une promotion de 11 femmes par des formations, du mentorat et un suivi individuel.

Chaque nouvel arrivant suit par ailleurs un parcours de formation composé de trois à sept modules :

- trois modules obligatoires : un module relatif au mode-projet, un sur les biais de genre et la lutte contre les discriminations, un troisième (depuis le 1^{er} janvier 2024) portant sur les règles de la gestion publique,
- cinq autres facultatifs portant sur les Dreets, la déontologie, la sécurité, la transition écologique et l'environnement numérique de travail.

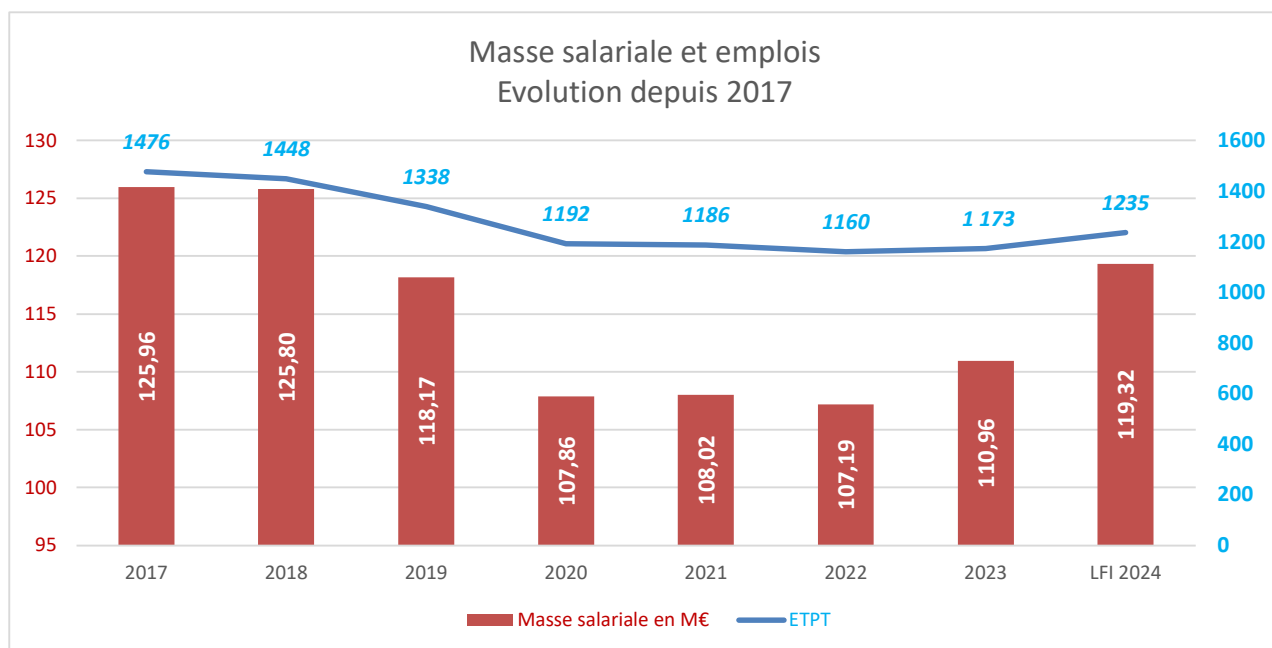
Une session d'accueil est organisée trois fois par an.

Au regard de la forte part que représentent désormais les agents contractuels, il serait opportun de rendre les modules de formation relatif aux Dreets et à la déontologie également obligatoires. Le directeur général indique être très favorable à cette démarche.

2.1.3 La gestion des rémunérations

La masse salariale de la DGE diminue entre juillet 2018 et septembre 2023 de 5,3 %, soit un rythme moindre que le nombre d'ETPT (-16,7 %).

Graphique n° 3 : évolution de la masse salariale de la DGE depuis 2017



Source : DGE

Le repyramidage de la direction générale opéré par la réorganisation de 2019 a conduit à une forte augmentation de la proportion d'agents titulaires et contractuels relevant de la catégorie A+, tempérée par le rajeunissement notable des agents. Le coût moyen par agent titulaire apparaît contenu sur la période, celui par agent contractuel progressant légèrement (+4,4 % pour les contractuels A+)²¹.

S'agissant de la rémunération des agents contractuels, les règles générales sont bien respectées. Durant la période sous revue, les modalités d'application dans les ministères économiques et financiers des principes de rémunération des agents contractuels ont été précisées par une instruction du 19 décembre 2017 remplacée par celle du 21 juillet 2021 puis celle du 8 mars 2024. L'analyse d'un échantillon de quatre-vingt dossiers d'agents contractuels recrutés entre 2017 et 2023 n'a pas révélé d'écarts aux dispositions en vigueur.

Sur la période récente, les contrôles du CBCM ont été renforcés sur les recrutements sur contrats opérés par la DGE. La direction doit justifier avec précision de la rémunération proposée en la rapportant à la rémunération moyenne pratiquée au sein de la direction générale pour des agents contractuels disposant de diplôme, d'un niveau d'expérience et d'un type de poste similaires, le tout dans une perspective de soutenabilité des dépenses de personnel à l'échelle des ministères économiques et financiers. Si la DGE indique respecter ces équilibres au moment du recrutement, des écarts peuvent naître en cas de changements de fonction en cours de contrat.

En sus de ce cadre commun aux ministères économiques et financiers, la DGE a bénéficié de deux décisions *ad hoc* des ministres de l'économie, des finances et de la relance et

²¹ Voir l'annexe n°7.

du ministre délégué en charge des comptes public, en date du 10 novembre 2020 et du 26 avril 2022.

La première décision autorisait le DGE, jusqu'au 30 juin 2021 et dans la limite de 20 emplois et d'un plafond de masse salariale de 1,5 M€ hors charges patronales²², « à fixer la rémunération d'agents contractuels sans référence à l'instruction ministérielle du 19 juillet 2017 », le dispositif devant faire l'objet d'un bilan conjointement réalisé avec le service du CBCM au printemps 2021. La seconde décision *ad hoc* reconduit le dispositif, avec un cadre plus strict : cinq emplois dans un plafond de masse salariale hors charges patronales de 450 000€, par dérogation à l'instruction ministérielle du 21 juillet 2021. Les dérogations ainsi autorisées doivent demeurer dans le respect des modalités communes à l'État de recrutement d'agents contractuels prévues par le décret du 19 décembre 2019²³.

Les emplois concernés par cette dérogation à l'instruction – qui relèvent des fonctions de directeurs de projets, chefs ou chargés de projets - sont implantés « *notamment* » au sein du pôle d'expertise de la régulation numérique mais qu'ils peuvent également concerner les domaines du numérique et de l'innovation, la mise en œuvre du plan de relance ou « *tout projet désigné comme prioritaire par le ministre chargé de l'économie* ». Le CBCM doit être destinataire annuellement d'un point d'exécution.

Depuis la prise de cette décision, la DGE a activé à six reprises la dérogation autorisée pour des agents tous encore en fonction, fin 2023 : deux dans le champ du numérique, un agent expert dans le domaine de l'intelligence artificielle, trois directeurs de projets au sein de sous-directions sectorielles.

2.2 Une croissance des effectifs à l'échelon central, une division par deux des effectifs en charge du développement économique en région

Entre 2018 et 2023, les effectifs relevant du champ de compétence de la DGE aux échelons central et régional ont diminué de 187,2 ETPT, soit une baisse d'un tiers. Les tendances sont opposées entre l'administration centrale seule, dont les effectifs progressent de 6,1 % (+43,3 ETP), et le réseau territorial, dont les effectifs chutent de 40 %. Au sein de ce dernier, les services de la métrologie, non affectés par la restructuration du réseau, connaissent une quasi-stabilité : la baisse est intégralement imputée sur les effectifs dédiés au développement économique, qui sont divisés par plus de deux.

²² Le plafond de masse salariale étant entendu comme le montant maximum de dépense annuel prévisionnel sur l'exercice budgétaire incluant salaire fixe, part variable et indemnité de résidence proratisée au temps de présence de chaque agent sur l'exercice concerné.

²³ Décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels.

Tableau n° 5 : évolution des effectifs de la DGE et du réseau régional entre juillet 2018 et septembre 2023 (en ETPT)

	31 juillet 2018	30 septembre 2023	évolution en %
DGE (administration centrale)	705,1	748,4	6,1
Services territoriaux (Direccte puis Dreets)	601,5	361	-40,0
dont agents en charge du développement économique	429	206	-52,0
dont service de métrologie légale	127	122	-3,9
dont agents en charge du support	46	33	-28,3
Agents relevant du champ de compétence de la DGE	1 306,6	1 109,4	- 33,8

Source : DGE. Hors élèves ingénieurs des mines et télécoms, hors agents du dispositif VT 2005, hors agents de la DGE mis à disposition d'autres structures.

Sur la période, le schéma d'emplois notifié à la DGE impliquait une forte baisse du nombre d'agents à partir de 2019, tenant compte des processus de restructuration de l'administration centrale et du réseau. Entre 2017 et 2019, le schéma d'emploi exécuté se situe bien au-delà de la cible notifiée en LFI. Dès 2020, le schéma d'emploi notifié est cependant corrigé pour tenir compte du surcroît d'activité découlant de la crise sanitaire.

Tableau n° 6 : évolution du schéma d'emplois de la DGE entre 2017 et 2023 (ETPT)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Schéma notifié en LFI</i>	-19	-23	-120	-152	-19	-31	19
<i>Schéma corrigé en cours de gestion</i>	-	-	-	-58	-10	-25	52
<i>Schéma exécuté</i>	-20,4	-40	-167	-65	0	-28,1	52 (prév.)
<i>Écart</i>	-1,4	-17	-47	-7	10	-3,1	0

Source : Cour des comptes

En 2023, la DGE s'est vue autorisée à créer 52 ETP nets :

- 19 créés en LFI 2023,
- 13 créations obtenues en gestion : délégué ministériel aux Jeux olympiques et paralympiques (1 ETP) ; reprise de la tutelle d'Atout France (1 ETP) ; création de 10 emplois dédiés à l'accompagnement des entreprises face à la transition ; création du secrétariat général au conseil national du commerce (+1 ETP),
- 11 ETP afin de tenir compte de l'annulation de la restructuration d'Atout France et pour ne pas interrompre les contrats des agents mis à disposition de l'établissement,
- 6 ETP pour le centre des communications électronique de défense (CCED),

- 3 ETP au titre de l'ajustement tenant compte d'une sur-exécution du schéma.

L'exécution du schéma d'emploi a été principalement portée par les services économiques en région. En dépit des renforts accordés durant la crise, qui ont temporairement ralenti la baisse, les suppressions d'effectifs dans le réseau ont été continues sur la période et ont permis, dès 2020, de compenser la relative stabilité des effectifs de l'administration centrale puis leur augmentation.

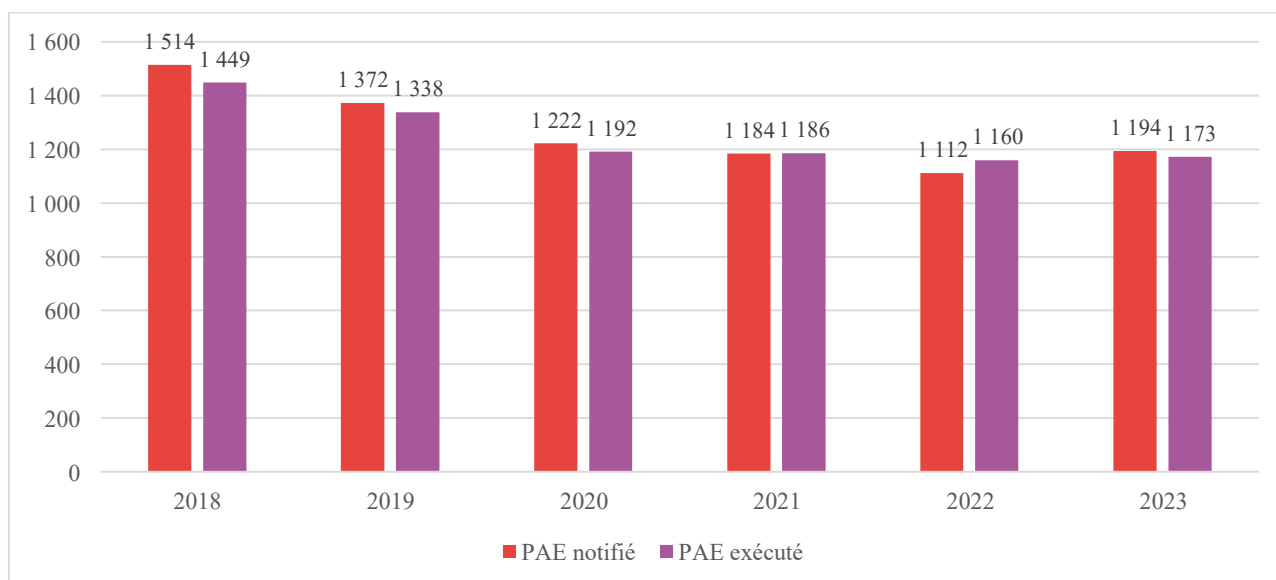
Tableau n° 7 : contributions respectives de l'administration centrale de la DGE et du réseau territorial à la réalisation du schéma d'emploi (en ETP)

	2019	2020	2021	2022	2023	Total
<i>Schéma exécuté en administration centrale</i>	- 31,4	- 2,9	- 24,5	+ 9,4	+75,8	+26,4
<i>Schéma exécuté en région</i>	- 120,7	- 56,6	-18,5	- 46,5	-23,3	-265,6
<i>Schéma exécuté Atout France et IMT de Douai</i>	-15	-5,5	-6	+ 9	-1	-16,5

Source : Cour des comptes d'après les données de la DGE

Sur la période considérée, la DGE respecte le plafond d'emplois qui lui est autorisé, sauf en 2022, année où la crise résultant de l'invasion de l'Ukraine et de la flambée des prix de l'énergie prend la suite des conséquences de la crise sanitaire.

Graphique n° 4 : comparaison entre le plafond d'emplois autorisé (PAE) notifié et le plafond d'emplois exécuté entre 2018 et 2023 (en ETPT)



Source : Cour des comptes d'après les données de la DGE. Effectifs de la direction générale et des agents gérés par la DGE, affectés en DREETS.

2.2.1 Au sein de l'administration centrale, un redéploiement des moyens au profit des services de l'industrie et de l'économie numérique

La restructuration de la direction générale est notamment passée par une modification de périmètre avec le transfert de l'agence du numérique à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et la suppression de la sous-direction de l'animation territoriale, de l'Europe et de l'international (SATEI), dont les missions ont soit été redistribuées entre les services maintenus, soit été redimensionnées, soit été abandonnées.

Ces reconfigurations ont permis de dégager des marges de manœuvre pour conforter les effectifs des services de l'économie numérique, qui ont plus que doublé, de l'industrie (+ 70,6 %) et, dans une moindre mesure, du SISSE.

Tableau n° 8 : évolution des effectifs de l'administration centrale, par structures, entre 2018 et 2023 (ETPT)

	31 juillet 2018	31 décembre 2023	Évolution
DG et autres	30	25	- 16,7 %
SCIDE	124,2	133,8	+ 7,7 %
SEN	75,3	152,3	+ 102,3 %
STCAS puis SEP	130,7	106,6	- 18,4 %
SI	90,4	154,2	+ 70,6 %
SISSE	40	51,8	+ 29,5 %
SATEI	77,9	0	- 100 %
SG	104,6	139,1	+ 33 %
<i>dont cellule d'appui aux projets</i>	0	18,9	-
Agence du numérique	28	0	- 100 %
Instances et sureffectifs	4	0	- 100 %
Total	701,1	758,8	+ 8,2 %

Source : DGE

La hausse des effectifs du secrétariat général appelle deux commentaires. Elle résulte en premier lieu du passage de la direction générale en mode-projet avec la création d'une « cellule d'appui des projets » (CAP) (cf. supra). Composée d'un peu moins d'une vingtaine d'ETPT, elle a vocation à soutenir au plan méthodologique et administratif les directions de projets, au moment de leur lancement. Ses agents sont donc répartis entre une ou plusieurs directions de projets portés par les sous-directions sectorielles et thématiques, tout en demeurant administrativement rattachés au secrétariat général. Hors cette création, les effectifs du secrétariat général progressent de 17 ETPT, du fait notamment du renforcement des fonctions budgétaires et liées aux ressources humaines, dans un contexte de forte augmentation des missions et moyens gérés par la direction générale.

Pour autant, cette augmentation intervient après une forte diminution des effectifs du réseau territorial et en parallèle d'un processus de rapprochement avec le secrétariat général des ministères économiques et financiers engagé dans le cadre de la démarche « Ambition SG ».

Cette démarche n'a pas encore produit tous ses effets et certaines mutualisations ont été abandonnées. Il apparaît souhaitable de poursuivre cette orientation.

Les effectifs de la DGE consacrés à la communication

Le bureau de la communication de la DGE comptait 14,8 ETPT en 2023 (effectif quasi-stable depuis 2021). Il assure des missions classiques de communication externe et est en outre fortement impliqué dans l'organisation d'événements de portée nationale : Semaine de l'industrie (sous la coordination du SIG), « Grande exposition du Fabriquer en France » (quatrième édition en 2024), Semaine des métiers du tourisme (première édition en 2024). Il appuie les équipes-projets. Dans le cadre de la mutualisation de certaines fonctions avec le secrétariat général du ministère, la DGE a transféré la fonction graphique dont elle disposait. La communication du directeur général sur les réseaux sociaux est quant à elle assurée par un membre de son cabinet. Le dimensionnement des moyens du bureau – équivalents à la totalité des agents du SEER PACA- apparaît élevé, alors que les ministères économiques et financiers disposent déjà d'un service de communication mutualisé au travers du Sircom. Dans le cadre des plans de réponse aux diverses crises, la communication gouvernementale a été coordonnée par le SIG. En outre, la plupart des conventions conclues avec les opérateurs ont inclus dans les frais de gestion des frais relatifs à la promotion des dispositifs auprès des acteurs économiques. Selon le directeur général, le Sircom n'assure pas les missions de communication des directions, n'intervenant qu'en support des opérations de grande envergure. Une mutualisation accrue apparaît cependant souhaitable. La Cour relève en outre le recours à des prestataires externes pour des activités pouvant être réalisées en interne. Tel a été le cas, trois années de suite, pour établir le rapport d'activité de la DGE, pour un coût total de 49 135 euros²⁴.

2.2.2 Des moyens fortement réduits dans les services régionaux

Lors de la restructuration du réseau territorial de 2018, l'effectif-cible moyen des SEER a été arrêté par l'échelon central à 11 ETP. Ajustée d'emblée en fonction de la taille des régions, cette cible n'a fait l'objet d'aucune concertation préalable avec les Direccte et préfets de région.

Durant la crise sanitaire, des renforts ont été accordés aux Dreets, sous la forme d'une cinquantaine de commissaires au redressement productif devenus par la suite commissaires aux restructurations et à la prévention des difficultés des entreprises (CRP)²⁵ qui accompagnent les entreprises en difficultés et tentent de prévenir les défaillances. En fonction de leur plan de charge, ils ont pu renforcer les équipes des SEER, au sein desquels ils étaient la plupart du temps positionnés. Temporaires, ces renforts ont néanmoins fait l'objet d'une pérennisation pour 15 d'entre eux à compter de 2022. Les acteurs locaux rencontrés soulignent tous le précieux apport que ces renforts ont constitué. Fin 2023, 25 CRP étaient présents au sein des

²⁴ Marché signé avec la société CHARACTER pour réaliser les rapports d'activité 2019-2020, 2021 et 2022, sous format PDF et en version digitale.

²⁵Dans la suite du rapport, le terme de « commissaires aux restructurations et prévention des difficultés des entreprises » (CRP) sera utilisé.

Dreets, selon une répartition géographique disparate, qui ne semble pas strictement corrélée à l'ampleur des enjeux économiques locaux.

D'autres ajustements ponctuels aux effectifs de certains SEER ont pu être apportés indépendamment de la crise sanitaire, au regard des attentes nouvelles formulées à l'égard des DREETS. Tel a notamment été le cas pour le déploiement des actions de décarbonation des sites industriels.

Au total, entre 2018 et 2023, les effectifs du réseau de la DGE affectés au développement économique ont été divisés par plus de deux (-56,6 %) en France hexagonale, soit 234,1 ETP en moins. Cette évolution tient compte des ajustements apportés depuis 2018. Le périmètre des données communiquées par la DGE pour certaines régions (Île-de-France, Nouvelle-Aquitaine notamment) excède le périmètre strict des SEER pour inclure d'autres agents comme les délégués à l'information stratégique et à la sécurité économique ou des fonctions mutualisées.

Tableau n° 9 : évolution des effectifs rattachés à la DGE en régions, entre 2018 et 2023 (ETP)

	2018	2023			Évolution des effectifs (%)
	Pôles 3E	Pôles 3E	SEER	Total	
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	46,4	1	12	13	- 72
<i>Bretagne</i>	19,2	1	8	9	- 53,1
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	32,3	3	9	12	- 62,8
<i>Centre-Val-de-Loire</i>	17,4	0	9	9	- 43,8
<i>Corse</i>	2	0	5	5	150,0
<i>Grand Est</i>	45,8	3,9	12	15,9	- 65,3
<i>Hauts-de-France</i>	39,6	4	14,8	18,8	- 52,5
<i>Île-de-France</i>	49,6	5	22	27	- 45,6
<i>Normandie</i>	22	1	10	11	- 50
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	39,8	3	15,8	18,8	- 52,8
<i>Occitanie</i>	41,5	0	13	13	- 68,7
<i>Pays de la Loire</i>	21,5	1	11	12	- 44,2
<i>PACA</i>	36,3	1	13,8	14,8	- 59,2
<i>Total France hexagonale</i>	413,4	23,9	155,4	179,3	- 56,6
<i>Guadeloupe</i>	7	0	6	6	- 14,3
<i>Guyane</i>	4,8	0	4,5	4,5	- 6,3
<i>Martinique</i>	5	0	6	6	+ 20,0
<i>Mayotte</i>	0	0	4	4	-
<i>Réunion</i>	7	0	7	7	=

	2018	2023			Évolution des effectifs (%)
Total	432,4	23,9	182,9	206,8	-52,2

Source : DGE. Les données en ETPT ne peuvent être reconstituées sur la même période. En 2023, les effectifs DGE du réseau œuvrant dans le développement économique étaient de 204,3 ETPT dont 181,3 ETPT dans les SEER.

En dépit de ces ajustements temporaires ou plus durables, les effectifs des Drees en matière de développement économique apparaissent configurés au plus juste. Malgré un élargissement sensible des sollicitations qui leur sont adressées par la direction générale et du réengagement de l'État local dans le champ économique, leur dimensionnement n'a pas été revu en profondeur et la question de leur taille critique se pose désormais.

2.3 Des ajustements nécessaires pour adapter les organisations et les moyens aux sollicitations réelles

2.3.1 À l'échelon central, une organisation globalement adaptée, des ajustements ponctuels souhaitables

L'organisation de la direction générale apparaît aujourd'hui globalement satisfaisante. La création de la sous-direction de la politique industrielle a permis de créer un échelon transverse interne au service de l'industrie à même de porter les politiques et dispositifs relatifs aux enjeux communs à tout le secteur. Deux types d'ajustement pourraient encore être apportés.

Le premier concerne les nombreux missions et organismes directement rattachés au directeur général, au lien plus ou moins étroit avec les missions de cette direction. Pour certains, ce positionnement spécifique permet de marquer l'importance des missions et leur dimension interministérielle : tel est le cas s'agissant du commissariat aux communications électroniques de défense (en pratique rattaché au service de l'économie numérique), de la mission nationale de contrôle des précurseurs chimiques ou du guichet unique des entreprises.

Pour d'autres, ce rattachement direct pose davantage question : certaines missions apparaissent très ponctuelles (cf. le commissariat général à la fête de la gastronomie française) et le rattachement direct de certaines structures, en dehors des sous-directions métiers, porte un risque de les isoler du reste des équipes de la DGE alors que les politiques publiques concernées impliqueraient plus d'intégration (une telle intégration aux directions métiers a été réalisée pour la mission des services à la personne, au sein du service de l'économie de proximité

Un cas problématique de rattachement direct : la mission interministérielle « simplification et modernisation des formalité des entreprises »

La mission interministérielle « simplification et modernisation des formalité des entreprises » illustre les dysfonctionnements qui peuvent être induits par des rattachements à

la DGE plus formels qu'effectifs en pratique. L'audit-flash réalisé par la Cour²⁶ montre que le projet de guichet unique des entreprises a souffert d'un manque de pilotage. Dans son texte fondateur la mission, si elle était rattachée à la DGE administrativement, a été placée directement auprès du directeur général pour pouvoir dialoguer en interministériel à haut niveau. Si elle avait été positionnée dans un des services de la DGE, un véritable pilotage par la DGE aurait peut-être pu éviter ces dérives. La mission ayant vocation à revenir, à terme, à la DGE, cette dernière devra veiller à ce que les recommandations de l'audit flash de la Cour soient pris en compte et qu'il n'y ait pas de perte de mémoire avec le départ du chef de mission.

Le second type d'ajustements porte sur des missions insuffisamment identifiées dans l'organigramme, singulièrement la fonction prospective. Il a existé pendant plusieurs années une mission stratégie rattachée directement au directeur général qui a été supprimée en 2022. Si cette mission est répartie de fait entre tous les services de la DGE et qu'une coordination est assurée par le comité de direction, l'existence d'une telle structure manque à la DGE compte tenu du contexte changeant dans lequel évoluent les entreprises françaises.

2.3.2 Un dimensionnement des moyens du réseau qui doit être révisé au regard des missions qui lui sont confiées

Quelques semaines à peine après leur restructuration, les SEER voyaient leurs missions réélargies, sur demande des ministres, aux sujets relatifs au commerce de proximité et à l'artisanat qui venaient pourtant de leur être explicitement retirés.

Par la suite, durant la crise sanitaire, les missions des SEER ont été substantiellement accrues. Pendant l'année 2020 et début 2021, la DGE leur a confié des tâches d'instruction de dossiers qu'elle venait pourtant tout juste de leur retirer²⁷. Dans une note conjointe adressée aux préfets de région le 9 septembre 2020, pendant la phase de préfiguration des futures Dreets, le ministre de l'économie, des finances et de la relance et la ministre déléguée chargée de l'industrie ont précisé le cadre d'action de ces services pendant la crise. Au-delà du rappel des principes ayant présidé à leur création, les ministres insistaient notamment sur :

- les synergies à rechercher entre les Seer et l'ensemble des services des ex-Direccte compétents en matière d'emploi et de travail, notamment pour l'appui aux mutations économiques et l'accompagnement des entreprises en difficulté,
- la nécessaire articulation des Seer avec les services placés sous l'autorité des préfets de département,
- la fonction de coordination du service, sous leur autorité, avec les services du conseil régional, ceux des autres collectivités, les autres services de l'État en région, les opérateurs et les établissements publics.

²⁶ Cour des comptes, *Le guichet unique électronique des formalités des entreprises : un projet à sécuriser*, audit-flash, décembre 2023.

²⁷ Voir notamment Cour Des comptes, *Le dispositif de relocalisations sectorielles du plan de relance*, observations définitives, novembre 2023.

Les ministres demandaient que dans le contexte du plan de relance, les SEER entretiennent des relations étroites avec les entreprises relevant des 18 comités stratégiques de filières du conseil national de l'industrie présentes en région ; les entreprises qui détiennent « *des technologies innovantes représentant un actif stratégique, les entreprises innovantes ou à fort potentiel de croissance* », et les ETI. S'agissant des relations avec les régions, tout en rappelant le retrait de l'État local de la gouvernance des pôles de compétitivité, la note insiste sur la coopération à développer en matière d'entreprises fragiles ou en difficulté et en matière d'information stratégique et de sécurité économiques.

Mêlant réengagement conjoncturel et explicitation des missions permanentes des Seer, cette note va au-delà de la définition stricte qui avait présidé aux arbitrages de 2018-2019. Les fondements mêmes des arbitrages ayant conduit au redimensionnement du réseau régional et à la forte réduction des moyens des services économiques en région ont ainsi été rebattus par les demandes des autorités ministérielles et par les conséquences des crises sanitaire et énergétique. C'est avec des effectifs substantiellement réduits que les Seer ont dû répondre à cette situation. Des renforts furent octroyés pour l'instruction des dossiers et le suivi des entreprises en difficulté (une cinquantaine de commissaires aux restructurations et prévention des difficultés des entreprises) mais ces renforts ne compensèrent que partiellement et temporairement la perte de capacité subie précédemment. Une partie d'entre eux fut toutefois pérennisée, avec le maintien jusqu'à aujourd'hui de 15 postes de CRP.

L'une des difficultés des Seer résulte de la définition en définitive très large de leurs missions. Elle est susceptible de faire l'objet, selon les circonstances, d'une approche plus ou moins extensive. À titre d'illustration, l'accompagnement des entreprises en difficulté peut être considéré comme couvrant l'ensemble des actions conduites au titre des crises sanitaires et énergétiques. Le suivi des filières stratégiques (non définies au niveau national, au-delà des projets prioritaires communs à la DGE et aux SEER, cette faculté étant laissée au niveau local) peut aussi bien intégrer l'ensemble des actions sectorielles du plan de relance et de France 2030.

En outre, depuis 2020, la montée en puissance des problématiques communes à l'ensemble des secteurs ou interindustrielles est remarquable : la décarbonation, la réindustrialisation, l'accès au foncier industriel, la régulation de la consommation d'eau, la transition numérique, l'évolution des compétences... Cette transformation conduit les Drets et notamment les Seer à faire évoluer leurs périmètres et modalités d'intervention, dans le sens d'une augmentation de leur activité.

La situation actuelle est à la source de tensions jugées peu soutenable dans la durée par les préfets et les Drets.

De premiers ajustements ont été apportés aux effectifs de certains Seer : certains services ont ainsi pu bénéficier d'un ETP en renfort pour suivre les sujets de décarbonation. Ce premier ajustement à la marge des arbitrages de 2018 n'est pas encore suffisant pour mettre en adéquation les moyens avec les missions ni pour permettre aux Seer de porter des initiatives locales ne relevant pas de priorités nationales. Une réflexion était en cours à l'automne 2024 s'agissant des sujets de commerce de proximité et d'artisanat.

Plus de cinq ans désormais après l'entrée en vigueur des deux réorganisations, et compte-tenu des bouleversements qu'a connus le champ d'intervention de la DGE depuis lors, une évaluation des fonctionnements à l'œuvre semble nécessaire, afin de procéder aux ajustements pertinents. La Cour recommande de ce fait que des travaux soient engagés, en concertation avec les préfets de région et les Drets, pour déterminer le dimensionnement pertinent des effectifs des services économiques en région et restaurer notamment sa capacité à

appuyer l'échelon départemental de l'État. La direction générale ayant connu une hausse de ses moyens depuis 2018, des redéploiements devraient, si nécessaire, être envisagés au profit du réseau.

Dans le cadre de la contradiction, le directeur général des entreprises dit partager cette recommandation. Au regard des résultats du dialogue de gestion de l'automne 2024, il indique qu'une concertation sera engagée avec les préfets de région et les Dreets sur le schéma d'organisation en vigueur et sur les éventuelles inflexions qu'il serait nécessaire d'engager.

Recommandation n° 1. (Direction générale des entreprises, secrétariat général des ministères économiques et financiers) : Engager des travaux sur le dimensionnement pertinent des services économiques de l'État en région, en intégrant l'enjeu d'appui à l'échelon départemental.

2.3.3 Une évolution souhaitable de la relation aux opérateurs

2.3.3.1 Un recours aux opérateurs désormais systématisé

Le repositionnement de la DGE sur des fonctions plus stratégiques était l'une des justifications de la réorganisation et de l'ajustement à la baisse de ses effectifs. Il emportait un recours plus systématique aux opérateurs pour la mise en œuvre des dispositifs d'intervention et l'instruction des demandes d'aide déposées par les acteurs économiques.

La réponse de l'État à la crise sanitaire a contribué à augmenter de façon très significative les dispositifs d'intervention en soutien des acteurs économiques, alors que l'administration centrale et les services régionaux venaient de connaître une restructuration lourde, destinée à les repositionner sur les fonctions stratégiques. Leur mise en œuvre a donc été confiée à divers opérateurs publics, au premier rang desquels Bpifrance, l'agence des services de paiement (ASP), l'Ademe et la Caisse des dépôts.

L'enjeu du déploiement rapide des dispositifs de soutien aux acteurs économiques a exercé une forte pression sur la DGE. Si elle s'est montrée exigeante s'agissant de l'offre de services susceptible d'être proposée par chacun, aucune mise en concurrence n'a eu lieu entre opérateurs publics, permettant de désigner celui offrant la meilleure qualité de service et de négocier des coûts de gestion raisonnables²⁸.

Les dispositifs relevant de la DGE confiés à Bpifrance SA

Au titre du plan de relance, l'État s'est appuyé sur Bpifrance pour déployer différents dispositifs de soutien aux entreprises, qu'ils prennent la forme de prêts participatifs, d'avances remboursables ou de subventions.

Les conventions signées à ce titre l'ont été avec l'entité juridique Bpifrance SA ou Bpifrance Participations. Pour la gestion des prêts participatifs et de la gestion d'avances remboursables

²⁸ Si la mise en œuvre des French tech City Funds donne lieu à appel d'offres pour la sélection du prestataire (Business France depuis 2020), ces dispositifs sortent du champ de la relance.

toujours au titre du plan de relance, le législateur a autorisé explicitement l'État à signer une convention avec Bpifrance Financement SA (article 39 de la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020).

S'agissant des dispositifs prenant la forme de subventions, le législateur a pris une disposition explicite autorisant l'État à conclure des conventions de mandats de gestion avec Bpifrance SA à travers l'article 245 de la loi du 29 décembre 2020 portant loi de finances initiale pour 2021, introduit par voie d'amendement gouvernemental durant la discussion parlementaire (amendement n°II-1487 déposé le 26 octobre 2020). Cette disposition couvre la plupart des dispositifs pilotés par la DGE.

Cependant, la convention « ASIM », qui couvre notamment les plans de soutien aux filières automobiles et aéronautiques, le plan de soutien à la modernisation de la filière nucléaire, ainsi que les fonds de soutien aux relocalisations, a été signée dès le 29 septembre 2020. Un premier avenant daté du 15 décembre 2020 est venu abonder la dotation initiale à hauteur de 796,78 M€ en AE et 263,33 M€ en CP le 15 décembre 2020.

La DGE indique avoir reçu de la direction des affaires juridiques l'assurance, à l'époque de la préparation de la convention, de la possibilité de pouvoir recourir aux services de Bpifrance SA sans mise en concurrence préalable, du fait d'une situation de « quasi-régie » résultant du contrôle opéré sur l'entité par l'État et la Caisse des dépôts et consignations. Cette analyse n'a cependant pas été formalisée par écrit. Une note de la direction des affaires juridiques (DAJ) de mars 2024 étend l'analyse aux filiales de Bpifrance SA. La DGE indique que c'est subsidiairement et par précaution que le Gouvernement a souhaité introduire un amendement au PLF pour 2021.

La crise sanitaire a ainsi été quasi concomitante de la généralisation du recours aux opérateurs pour la mise en œuvre des politiques dont la DGE assume la gestion. La structuration de la relation entre la direction générale et les opérateurs repose sur le principe d'un dialogue direct au niveau des sous-directions, dispositif d'intervention par dispositif d'intervention. Le bureau de l'exécution financière du secrétariat général les appuie pour la mise en œuvre administrative et financière des conventions de mandat de gestion. La sous-direction de l'innovation assure une fonction de coordination sur les problématiques transverses rencontrées avec les opérateurs. Cette organisation générale apparaît satisfaisante aux yeux de la DGE.

Dans la mise en œuvre des dispositifs d'intervention, le partage des rôles entre la DGE et les opérateurs apparaît globalement clair : la DGE conçoit les dispositifs, en définit les règles et critères de déploiement et valide les ajustements apportés en cours d'exécution. L'opérateur a la charge d'instruire au fond les dossiers déposés par les entreprises, du point de vue de la pertinence du projet économique, des conditions d'éligibilité, des règles juridiques applicables et des modalités de mise en œuvre administrative.

Les récents contrôles de la Cour portant sur des dispositifs d'intervention pilotés par la DGE et mis en œuvre par des opérateurs n'ont pas révélé de difficulté majeure. Ils ont toutefois conduit à relever, au début de la crise sanitaire, une implication plus forte de la direction générale, pour favoriser le déploiement rapide des dispositifs de soutien aux entreprises. En 2020 et jusque mi-2021 en effet, la direction générale et le réseau des SEER se sont fortement impliqués dans l'instruction des dossiers, le temps pour les opérateurs – notamment Bpifrance – de monter en puissance et de disposer des effectifs nécessaires. Le retour à la répartition des rôles prévue dans les conventions de mandat de gestion a allégé la charge de l'administration centrale, qui demeure néanmoins présente.

La sélection des dossiers dans le cadre des appels à projets s'opère dans le cadre de comités opérationnels qui examinent la proposition de décision formulée par l'opérateur. La DGE est décisionnaire en dernier ressort et peut, dans certains dispositifs, partager cette responsabilité avec d'autres administrations de l'État (exemple de l'appel à projet pour la modernisation de la filière nucléaire pour lequel un avis conforme de la direction générale de l'énergie et du climat (DGECL) est nécessaire ; il en est de même dans les appels à projets pour la décarbonation de l'industrie). Dans le cas du dispositif d'aide aux relocalisations, plusieurs bénéficiaires ont fait état d'itérations et de discussions directes avec la DGE, y compris sur le modèle d'affaire du projet, après dépôt de leur dossier et avant la décision d'attribution de la subvention. La DGE peut parfois solliciter les Drees, sans que l'association de ces dernières soit cependant systématique²⁹.

Le recours aux opérateurs présente cependant une difficulté. L'approche par dispositif, à laquelle s'est ajoutée la contrainte de leur déploiement rapide, n'a pas permis, durant la crise, de mobiliser l'ensemble de l'expertise publique. Au sein de la DGE, en interministériel comme à l'échelon régional de l'État, les services susceptibles de contribuer à la décision d'aider ou non certaines entreprises n'ont pas toujours été sollicités. Les services économiques en région ont exprimé leur frustration d'avoir été retirés du dispositif d'instruction des dossiers déposés par les entreprises, bien qu'ils aient ponctuellement continué d'être sollicités pour avis par la DGE (aucun contact n'ayant lieu entre Bpifrance et les SEER). Les conseils régionaux, qui étaient associés aux réflexions par le seul biais des échanges informels avec les SEER, n'ont pas davantage été impliqués.

Il apparaît par conséquent nécessaire que la DGE s'attache à ce que l'opérateur mobilise cette expertise ou bien qu'elle le fasse elle-même.

Des disparités marquées dans les frais de gestion demandés par les opérateurs

Le périmètre et les modalités de fixation des frais de gestion présentent une forte disparité selon les dispositifs et les opérateurs. Alors qu'ils incluent une part forfaitaire liée au déploiement et un coût unitaire fixe par dossier dans le cas de l'ASP, ils prennent le plus souvent la forme d'un pourcentage des montants conventionnés dans le cas de l'Ademe et de Bpifrance, sans logique d'économies d'échelle au fur et à mesure de la vie du dispositif (voir annexe n°3).

Ces disparités peuvent s'expliquer par la nature même des dispositifs, qui demandent des niveaux d'instruction différents selon qu'il s'agit de dispositifs de guichet demandant un simple contrôle de l'éligibilité (Industrie du futur, aides au fonctionnement des réseaux de chaleur à bas carbone) ou d'appels à projets avec sélection à opérer. Les procédures diffèrent également selon que les opérateurs sont en situation de quasi-régie avec l'Etat (ils sont alors sélectionnés en fonction de leurs missions de service public, de leur compétence technique et de leur implantation territoriale et les frais de gestion négociés) ou non (ils sont alors mis en concurrence via des procédures de marchés publics dans lesquelles le critère-prix est prépondérant). Cependant, comme la Cour l'a déjà relevé, les modalités retenues pour fixer le prix des marchés ou négocier les frais de gestion ne le sont pas sur le fondement de données objectives, issues notamment de la comptabilité analytique de l'opérateur. Mise sous pression par la nécessité de déployer rapidement les dispositifs, la DGE est le plus souvent en situation de devoir valider la proposition formulée

²⁹ Voir notamment Cour des comptes, *Le fonds de soutien aux relocalisations du plan de relance*, observations définitives, 2023.

par l'opérateur. Dans un cas, le désaccord entre la DGE et Bpifrance s'agissant du montant des frais de gestion demandés a conduit à renvoyer la décision après la signature de la convention, afin de ne pas retarder le lancement du dispositif.

S'agissant du fonds de soutien aux relocalisations du plan de relance³⁰, les frais de gestion de Bpifrance ont été calculés de manière forfaitaire au moment de la signature de la convention et aboutissent à un coût d'instruction particulièrement élevé, de l'ordre de 7 400 € par projet. L'absence de comptabilité analytique ne permet pas de retracer le coût réel de la mission menée par Bpifrance, ni le niveau de marge réalisé par l'opérateur. La Cour a recommandé, par conséquent, de rapprocher le calcul forfaitaire des frais de gestion appliqués aux conventions avec Bpifrance du coût réel constaté pour la gestion des dossiers.

Compte-tenu du changement de posture acté par la réforme de 2019 et du recours durable, par la DGE, à des opérateurs pour mettre en œuvre les dispositifs qu'elle pilote, la Cour recommande que la DGE améliore sa position de négociation en engageant un travail sur la définition de conventions-types comportant des exigences plus fortes en matière de coûts de gestion et en mettant en concurrence les opérateurs publics entre eux. Elle pourrait s'inspirer pour ce faire des travaux conduits par le SGPI, à l'automne 2023, s'agissant des frais de gestion perçus au titre des dispositifs du plan France 2030³¹. Le directeur général a indiqué qu'il procéderait ainsi.

Par ailleurs, le recours aux opérateurs pour des dispositifs de montants faibles peut poser question au regard des frais de gestion qu'ils engendrent. Dans certains cas, le recours aux opérateurs n'apparaît pas indispensable.

2.3.3.2 Un risque de perte d'information pour l'État

La délégation de multiples dispositifs aux opérateurs soulève plusieurs difficultés s'agissant de la relation entre l'État et les entreprises.

Le fait de confier la mise en œuvre des dispositifs aux opérateurs conduit à marginaliser les services locaux de l'État dans la mise en œuvre des dispositifs, alors qu'ils sont des interlocuteurs réguliers et proches des entreprises dans les territoires. Malgré des efforts réalisés pour leur permettre de disposer de listes de bénéficiaires des dispositifs du plan de relance, les interlocuteurs rencontrés en région ont souligné ne pas être tenus suffisamment informés.

L'absence d'accès aux systèmes d'information des opérateurs les empêche de consulter les dossiers déposés et de suivre l'état d'avancement des dossiers. Dans le cas de Bpifrance, les délégations régionales ne sont pas décisionnaires et indiquent ne pas pouvoir renseigner les autorités étatiques locales. Les efforts conduits par la DGE pour alimenter les Drees sur ces sujets (via des listes périodiques de bénéficiaires soutenus) apparaissent encore insuffisants et placent souvent ces dernières dans une posture inconfortable, notamment dans le cadre des comités de suivi avec les collectivités territoriales et les représentants des filières identifiées comme prioritaires au niveau local. Une même problématique est rencontrée dans la mise en

³⁰ Cour des comptes, rapport précité.

³¹ Voir notamment Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire en 2023 de la mission *Investir pour la France de 2030*, avril 2024.

œuvre du plan France 2030, conduisant le SGPI à engager les travaux relatifs à un système d'information partagé entre l'échelon central et les services locaux de l'État. Sans provoquer de risque de double-instruction, la Cour recommande qu'un accès aux dossiers déposés auprès des opérateurs dans le cadre des appels à projets lancés par l'État soit donné aux Dreets.

Au niveau central, les conventions présentent des disparités très grandes quant aux demandes de transmission d'éléments de nature qualitative, à même de renseigner notamment sur les entreprises aidées, les projets portés et les bénéfices qui y sont attachés. Si les conventions signées avec l'Ademe et l'ASP, relatives aux fonds de soutien à la décarbonation (aide à l'investissement dans les réseaux de chaleur bas carbone, transformations des procédés et soutien à la vente de matériaux recyclable), énumèrent une série de données nombreuses et précises, à même de permettre une analyse et un suivi approfondis des bénéficiaires, la convention « ASIM » (actions de soutien aux investissements de modernisation) signée avec Bpifrance est moins exigeante en la matière, alors que ses enjeux budgétaires sont plus importants encore. La DGE ne dispose pas, de ce fait, d'informations suffisamment précises pour évaluer l'impact de son intervention.

Par ailleurs, la mission de suivi des bénéficiaires confiée aux opérateurs se limite à la gestion administrative et financière du dossier, et au versement des tranches d'aides conformément aux échéances prévues. Une fois l'aide versée et hors les cas de contrôles ou de procédures collectives visant l'entreprise, pouvant donner lieu à l'émission de titres de perception, le suivi assuré par l'opérateur s'arrête. Aucun lien n'est fait avec les Dreets pour assurer dans la durée le suivi de l'entreprise ainsi aidée. Le recours aux opérateurs crée ainsi une rupture dans les modalités d'action.

2.3.3.3 Une complexité accrue du suivi de l'exécution financière

La délégation de la gestion des dispositifs d'intervention aux opérateurs crée pour l'ordonnateur que demeure la DGE une complexité supplémentaire dans la gestion qui exige un suivi fin et une capacité d'anticipation des besoins de crédits des opérateurs. Les conventions encadrant les mandats de gestion confiés par la DGE aux opérateurs incluent toutes un volet relatif à la restitution d'informations à la direction. Celui-ci porte à la fois sur la transformation des données d'exécution financière (état récapitulatif des fonds engagés et calendrier prévisionnel d'engagement et de décaissement) à un rythme au moins trimestriel, de données de gestion relatives à l'avancement des projets, et de données au titre de la reddition des comptes annuelle.

Dans ses rapports annuels sur la DGE, le département du contrôle budgétaire du service du CBCM auprès des ministères économiques et financiers souligne les difficultés récurrentes rencontrées dans le cadre des conventions signées au titre des dispositifs du plan de relance avec l'opérateur Bpifrance. Après des améliorations en 2021, le DCM constate que l'opérateur public transmet de façon irrégulière les pièces justificatives et les tableaux de suivi des paiements, ce qui ne permet pas au centre de gestion financière auquel la DGE est rattachée depuis 2019 de procéder à des contrôles au fil de l'eau. L'exercice 2023 a permis de constater de nouveaux progrès.

La Cour recommande par conséquent de faire évoluer les modalités par lesquelles la DGE délègue certaines tâches d’instruction aux opérateurs. Les évolutions doivent porter à la fois sur le cadre juridique régissant cette délégation et sur les outils communs permettant à la direction générale comme au réseau des Seer de conserver une visibilité sur les demandes de soutien formulées par les entreprises. Ainsi, un nouveau modèle de mandat de gestion devrait être élaboré, adaptable selon la nature des dispositifs, en précisant le périmètre et les modalités de fixation des coûts de gestion et en listant les informations comptables et financières nécessaires ainsi que les informations qualitatives utiles au suivi et à l’évaluation des dispositifs. Cette évolution du cadre juridique devrait s’accompagner de la mise en place d’un système d’information de suivi partagé des demandes des entreprises durant l’instruction.

Recommandation n° 2. (Secrétariat général des ministères économiques et financiers, Direction générale des entreprises) : Élaborer pour 2025 un nouveau modèle de convention de mandat de gestion,

Recommandation n° 3. (Direction générale des entreprises) : Pour les aides sous mandat de gestion, développer, avec les opérateurs, une interface permettant aux sous-directions de la DGE et aux Dreets de suivre en temps réel le traitement des demandes déposées par les entreprises auprès des opérateurs.

2.3.4 Une gestion budgétaire améliorée, une architecture à simplifier

La complexité de gestion budgétaire résulte du positionnement variable de la DGE, de la nature même des dispositifs et du recours massif aux opérateurs pour les mettre en œuvre. La DGE n’assure ainsi la gestion que d’une partie des dispositifs à la conception et au pilotage desquels elle contribue. Cette situation particulière résulte de l’architecture qui, avant la crise sanitaire et depuis, structure les programmes de soutien aux entreprises et à leurs actions innovantes. Ces derniers sont en effet financés :

- par les programmes budgétaires de la mission *Économie*, les programmes de la mission *Plan de relance*, créée en 2021 et ceux de la mission *Investir pour la France de 2030* qui regroupe désormais les crédits des PIA et ceux du plan France 2030,
- par des dépenses fiscales,
- par les interventions en fonds propres de Bpifrance et de la Caisse des dépôts.

Durant la période sous revue, la DGE a assuré la responsabilité de quatre programmes : deux programmes rattachés à la mission budgétaire *Recherche et enseignement supérieur* (le programme 192 « *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industriel* » et, depuis 2022, le programme 193 « *Recherche spatiale* », auparavant géré directement par le ministère de l’enseignement supérieur et de la recherche³²) ; le programme 343 « *Plan France*

³² Suite au transfert d’attribution en matière de politique spatiale qui a eu lieu à l’été 2020, un partage des responsabilités entre la direction générale de la recherche et de l’innovation (DGRI) et la DGE a été acté. Jusqu’à fin 2021, le MESRI a été responsable de l’exécution budgétaire du programme P193 « Recherche Spatiale ». L’entière responsabilité comptable du P193 a été transférée au MEFR à compter du 1er janvier 2022.

très haut débit » de la mission *Économie* et le programme 877 « *Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise du covid-19* », actif uniquement en 2020.

Elle a été par ailleurs responsable de budgets opérationnels de programmes ou responsable d'unités opérationnelles sur quatre autres programmes, qui représentent la majorité des crédits : le programme 134 « *Développement des entreprises* » de la mission *Économie*, dont elle est RBOP ; depuis 2021, les trois programmes du Plan de relance 362 *Écologie*, 363 *Compétitivité* et 364 *Cohésion*, dont elle était responsable d'unités opérationnelles.

La fragmentation des crédits gérés entre ces différents programmes pose une difficulté de lisibilité des dispositifs de soutien aux acteurs économiques portés par la DGE.

Au sein du secrétariat général, le bureau des affaires budgétaires a été renforcé depuis 2021. Jusqu'alors, les portefeuilles des agents étaient organisés par programmes budgétaires. Compte-tenu du poids croissant pris par le programme 134 et du déclin du programme 192, une nouvelle répartition a été mise en œuvre, fondée sur la polyvalence et permettant de mieux répartir la charge de travail. En parallèle, la DGE s'est efforcée de faire monter en compétences ses équipes. Grâce à cette réorganisation, les agents sont désormais positionnés sur des thématiques spécifiques. L'année 2023 a été marquée par un renouvellement de près de la moitié des effectifs.

Dans les années récentes, la Cour a pu souligner l'amélioration de la gestion budgétaire assurée par la DGE. S'agissant ainsi du suivi des opérations du programme 343, la Cour relevait dans son analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Économie* en 2021 qu'il s'était nettement amélioré depuis 2019.

Une difficulté persiste toutefois s'agissant des exercices de prévision budgétaire. Les dispositifs d'intervention en soutien des entreprises sont majoritaires dans les crédits dont dispose la DGE. Dans l'environnement incertain créé par la crise sanitaire et ses conséquences sur l'économie, la direction a rencontré des difficultés dans la prévision des besoins de crédits effectivement nécessaires. Si l'exercice était par nature difficile, il semble également que les hypothèses retenues par la DGE, en lien avec les responsables de programmes, aient conduit à des surbudgétisations excédant la compréhensible prudence. En témoigne l'écart récurrent, depuis 2020, entre les crédits ouverts en LFI et les crédits effectivement exécutés.

Plusieurs motifs peuvent expliquer ces écarts.

Des écarts entre prévision et exécution budgétaire aux explications diverses

Le décalage dans le temps de la réalisation des projets des entreprises aidés au titre des dispositifs d'intervention du Plan de relance et du programme 134 est souvent invoqué. Les échéances réglementaires ont été plusieurs fois desserrées pour tenir compte de la dégradation du contexte économique consécutive à l'invasion de l'Ukraine et à l'inflation. De semblables décalages se retrouvent s'agissant du déploiement du *Plan très haut débit*, financé à la fois par le programme 343 et par le Plan de relance (abondamment porté par le programme 364).

La gestion des crédits de la mission *Plan de relance* se fait par ailleurs à enveloppe fermée, avec report systématique de la quasi-totalité des CP non consommés, conduisant à faire « rouler » d'un exercice à l'autre les reports, qui s'ajoutent à des ouvertures nouvelles de CP bien au-delà des montants nécessaires en 2022 et 2023. Les dispositifs d'intervention les plus importants (fonds de soutien aux relocalisations, soutien aux filières industrielles...) sont par ailleurs mis en œuvre par les opérateurs. Cependant, dans ses travaux sur l'analyse de l'exécution budgétaire, la Cour a constaté une gestion assez fine de leur trésorerie, évitant des versements très supérieurs aux

besoins. Il en résulte une complexité de gestion assez grande et un manque de visibilité sur le niveau d'exécution réel des crédits relance³³.

Dans le même temps, la Cour a relevé d'importants écarts entre la budgétisation arbitrée et les besoins prévisionnels attachés aux dispositifs exceptionnels d'aide aux entreprises au regard des données disponibles. Dans ses analyses de l'exécution budgétaire de la mission *Économie* en 2022 et 2023³⁴, la Cour a ainsi relevé une surbudgétisation deux années consécutives au titre des aides du guichet « gaz et électricité » des entreprises, créées dans le cadre du Plan de résilience. L'exécution constatée s'établit à 1,1 Md€ en 2023 (61M€ en 2022) pour 6,9 Md€ de crédits ouverts (4 Md€ votés en LFI pour 2023 et 2,9 Md€ issus de reports de 2022). Pourtant, l'administration disposait fin 2022 d'informations lui permettant de revoir à la baisse les crédits nécessaires³⁵. La Cour avait alerté l'administration dès février 2023 sur le manque de cohérence entre les hypothèses retenues d'une part, et les données relatives à la situation des entreprises d'autre part (niveau et rythme d'exposition aux hausses de tarifs, répercussion sur les prix de vente, recours à d'autres aides). À cette date, 4 Md€ de crédits étaient déjà prévus en LFI pour 2023, mais il était encore possible de renoncer au report de 2,9 Md€ de crédits pour ce dispositif.

Afin de simplifier cette architecture budgétaire, la DGE a d'abord proposé, avant la crise, de regrouper les crédits des dispositifs d'intervention qu'elle gère au titre des programmes 134 et 192 au sein d'un même programme.

En 2023, dans un contexte profondément modifié, la DGE a renouvelé sa proposition et proposé d'extraire du programme 134 les crédits qu'elle gère (ils en forment la grande majorité) pour les rassembler au sein d'un nouveau programme dont elle aurait été responsable, intitulé « *Soutien aux entreprises* », également constitué des crédits de l'action 2 « *Soutien et diffusion de l'innovation technologique* » du programme 192. Seuls les crédits d'intervention auraient été regroupés, hors crédits de personnels et de fonctionnement courant. Le programme 192 aurait été recentré sur les seuls crédits de fonctionnement des écoles.

La Cour a formulé une recommandation similaire dans ses précédentes analyses de l'exécution budgétaire de la mission *Économie*. La direction du budget avait exprimé son désaccord avec une telle évolution, considérant que le programme 192 n'aurait pas représenté un niveau suffisant de crédits.

La réflexion mérite d'être rouverte. Une telle reconfiguration permettrait de rendre plus lisible le suivi des dispositifs de soutien aux entreprises portés par la direction, dans un contexte où ces derniers n'ont cessé de croître. Une telle évolution pourrait avoir d'autant plus de sens

³³ Voir ce à ce sujet l'analyse par la Cour des comptes de l'exécution budgétaire de la mission *Plan de relance* en 2021, 2022 et 2023.

³⁴ Cour des comptes, analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Économie*, 2022 et 2023.

³⁵ Travaux de l'Insee montrant que « la flambée des prix ne se répercutait ni intégralement sur les prix de l'énergie payés par les entreprises » ; aides les plus importantes accessibles uniquement en cas de perte d'exploitation ou de baisse de l'excédent brut d'exploitation alors que de nombreuses entreprises répercutaient ces hausses dans leurs prix ; taux de rejet élevé des demandes ; hypothèses de taux de recours excessives (en 2023, la DGE postulait un taux de recours de 100 % des entreprises éligibles, portant sur les factures d'énergie de toute l'année 2023, alors que 17 % à 25 % des entreprises industrielles déclaraient commencer l'année 2023 avec un contrat d'électricité à prix fixe) ; non prise en compte de l'existence d'autres dispositifs limitant la hausse des prix pour les entreprises énérgo-intensives, tels que l'ARENH, l'amortisseur électricité ou encore le volet fiscal du bouclier tarifaire.

dans un contexte où l’extinction de la mission *Plan de relance* conduit à basculer vers les programmes de droit commun les crédits destinés à couvrir les restes à payer.

Recommandation n° 4. (Direction générale des entreprises, direction du budget) : Analyser la pertinence et la faisabilité d’un regroupement des crédits d’intervention gérés par la DGE au sein d’un nouveau programme budgétaire rattaché à la mission *Économie*.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La restructuration de la DGE a profondément modifié son organisation, son fonctionnement et le profil de ses agents titulaires et contractuels. La DGE de 2023 ne ressemble plus guère à celle de 2017. Son image s’est améliorée et, nonobstant les difficultés structurelles liées au recrutement de contractuels dans la fonction publique de l’État, elle est devenue attractive. L’analyse de la gestion administrative et financière de la DGE (gestion des rémunérations des contractuels, marchés publics, fonction budgétaire et recours aux opérateurs) ne conduit pas à relever de problèmes de régularité, même si certaines fonctions peuvent être renforcées.

Plus de cinq ans désormais après l’entrée en vigueur des deux réorganisations, et compte-tenu des bouleversements qu’a connus le champ d’intervention de la DGE depuis lors, une évaluation des fonctionnements à l’œuvre semble nécessaire, afin de procéder aux ajustements pertinents, notamment pour bien dimensionner le réseau aux missions confiées et renforcer l’articulation avec les opérateurs.

3 DES MODALITES DE TRAVAIL AVEC LES PARTENAIRES ET LES TERRITOIRES QUI DOIVENT EVOLUER

Depuis 2017, le positionnement de la DGE a gagné en solidité et en visibilité. La crise sanitaire et la réponse massive de l'État en soutien des acteurs économiques n'y sont évidemment pas étrangères. En remettant les questions de souveraineté et de sécurité économique sur le devant des préoccupations nationales et européennes, en obligeant à articuler les politiques industrielles avec les enjeux de la transition écologique, le contexte économique a renforcé l'importance des politiques conduites par la DGE. Selon les éléments recueillis par la Cour, ses relations avec les représentants des différents secteurs stratégiques du champ industriel, commercial et numérique sont plus étroites, structurées et efficaces que par le passé. Des marges de progrès persistent toutefois, notamment dans la capacité de la DGE à coordonner son action avec les acteurs de l'écosystème du soutien aux entreprises.

En revanche, les liens se sont distendus avec les territoires : malgré un resserrement depuis la crise sanitaire, la DGE peine encore à intégrer les acteurs territoriaux de l'État (préfets, Dreets) et les collectivités locales (conseils régionaux notamment) dans la conception et la mise en œuvre des politiques et dispositifs qu'elle porte. Le resserrement du réseau des SEER a réduit sa capacité d'action et n'a pas encore été révisé pour tenir compte de l'extension des ambitions de l'État dans le champ économique.

3.1 Avec les préfets et les Dreets, une relation encore trop distendue

Dans son précédent contrôle de la DGE, la Cour relevait les incertitudes nombreuses entourant l'action de l'État local dans le champ économique et jugeait que *« la culture d'administration centrale de la DGE, mais aussi, à certains égards, son organisation interne [étaient] également des freins à des relations plus étroites, plus quotidiennes et plus collaboratives entre services centraux et déconcentrés. A ces deux niveaux, la transformation [devait passer] par une évolution des métiers, des cultures et des organisations »*. Elle recommandait de *« 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 »*.

Ce domaine est sans doute celui dans lequel la DGE a le moins progressé depuis 2017. Dans un contexte de forte réduction des capacités d'action du réseau territorial, la DGE peine encore à dessiner une vision du rôle et de la contribution du réseau à la mise en œuvre des actions qu'elle porte. Si des progrès ont été observés depuis la crise sanitaire, la situation demeure insatisfaisante et appelle des évolutions.

3.1.1 Des liens à resserrer entre la direction générale et l'échelon régional de l'État

Les restructurations de 2018 et 2019 ont entraîné dans un premier temps un éloignement marqué entre la DGE et l'échelon régional de l'État auquel la crise sanitaire, sous l'effet de la nécessité, a partiellement mis fin.

La suppression de la sous-direction de l'animation territoriale (SATEI), en 2019, a provoqué un flottement dans les relations avec les Dreets et les SEER nouvellement créés, malgré la mise en place d'une direction de projet en charge de l'animation des SEER, composée d'un unique agent positionné auprès du secrétariat général. Alors qu'une circulaire annuelle d'orientations était envoyée par le directeur général aux directeurs régionaux avec copie aux préfets, plus aucun message de la sorte n'a été par la suite envoyé au réseau.

Le directeur général n'entretient aucun lien direct avec les préfets, et notamment les préfets de régions. On ne compte que de très rares interventions aux réunions mensuelles des préfets, principalement aux côtés du ministre chargé de l'économie. Depuis 2019, le directeur général n'a adressé qu'un seul message aux préfets, le 20 décembre 2023, pendant le contrôle de la Cour, pour présenter « *l'actualisation des priorités des Dreets en matière de développement économique* ».

De façon plus générale, et en l'absence de projet de service, il n'existe à ce jour aucun document qui explicite le rôle de l'échelon régional de l'État et celui des SEER en particulier dans l'action de la DGE.

Pour autant, avec la crise sanitaire, les liens se sont resserrés et se structurent désormais dans les cadres suivants :

- les séminaires bimestriels des directeurs de Dreets coorganisés par les secrétariats généraux des ministères économiques et financiers et des affaires sociales et à l'élaboration desquels la DGE contribue. Deux directeurs régionaux sont « référents » de la DGE et sont consultés préalablement par celle-ci sur les projets de notes et d'instruction ;
- les séminaires trimestriels des chefs de pôles « 3E » des directions régionales, coorganisé par la DGE, la DGEFP et la DGCS, avec une volonté de travailler en transversal, qui doit être consolidée ;
- les séminaires des chefs de services économiques, réunis au moins trois fois par an, l'animation se prolongeant tout au long de l'année au travers d'un espace de travail commun,
- les démarches d'animation de filières que certaines sous-directions portent en associant les chargés de mission des SEER. Elles ne sont cependant pas systématiques. La diffusion d'informations par les sous-directions apparaît très variable. À titre d'exemple, les comptes-rendus des réunions que la DGE a dans le cadre des comités stratégiques de filières (CSF) ne sont pas diffusés aux services économiques (voir ci-après).

En outre, la DGE a cherché à mieux associer les SEER à certaines de ses actions, en déterminant, à compter de 2021, une dizaine de « projets prioritaires » auxquels elle les associe de façon étroite.

Les projets prioritaires associant les services économiques régionaux

À partir de mars 2021, les SEER ont été impliqués dans la mise en œuvre de 13 directions de projets suivants entre 7 à 11 projets chacun, l'un d'eux étant désigné comme référent de la direction de projet. 11 de ces 13 projets étaient portés par le service de l'industrie. Il s'agissait des directions de projets automobile, PIEEC santé, filière aéronautique, filière micro-nano électronique, stratégies agroalimentaires en lien avec le plan France 2030, décarbonation de l'industrie, soutien aux équipementiers de l'énergie, accompagnement des réindustrialisations, filière maritime et naval, transition écologique de l'industrie lourde et plan eau. Un projet relevait

du service de l'économie numérique : stratégie d'accélération de la préparation des acteurs économiques aux enjeux de cybersécurité. Un autre du service de la compétitivité, de l'innovation et du développement des entreprises : la stratégie ETI et ETIncelles.

À l'automne 2023, la direction de projet en charge de l'animation des Seer a pris l'initiative de réaliser un bilan de cette modalité de coordination resserrée, en consultant les chefs de services et certains directeurs régionaux. Ces derniers ont mis en exergue plusieurs éléments positifs : la démarche favorise un meilleur cadrage des attentes respectives et une meilleure compréhension réciproque. Les projets prioritaires permettent de structurer la relation dans la durée, au-delà des personnes, dans un contexte de fort renouvellement annuel des équipes. Pour certains projets, l'implication locale était déjà une réalité car ils correspondaient à des filières prioritaires au niveau régional en faveur desquelles les SEER étaient engagés. Pour d'autres, des réorientations de moyens ont pu être nécessaires : décarbonation, suivi de la transition écologique des industries de la chimie lourde, équipementiers de l'énergie...

Parmi les points d'amélioration, sont mentionnées la nécessité de bien préciser les actions à conduire et les objectifs à atteindre à court et à moyen termes ; le besoin d'entretenir la dynamique de collaboration et de valoriser l'apport spécifique des SEER ; l'apport des éléments de méthode pour structurer la relation DGE-SEER.

Le bilan souligne que les plans d'action des projets prioritaires cadrent une démarche standardisée qui ne couvre qu'une partie de l'ensemble du travail réalisé par les chargés de mission des services économiques en lien avec la DGE sur des dossiers spécifiques (qui concernent en général une entreprise locale au sein d'une filière relevant d'un projet prioritaire ou non) ou relevant d'autres missions (entreprises en difficultés, sécurité économique...) ou encore portant sur d'autres commandes transverses collectives ou bilatérales (initiative start-up industrielles, semaine de l'industrie,...).

La démarche des projets prioritaires marque ainsi un progrès dans l'articulation entre la DGE et les services régionaux. Mais la DGE doit élargir au-delà de ces seuls services les liens qu'elle entretient avec l'État local, et notamment avec les préfets de région et de département, sur le modèle d'animation que d'autres administrations centrales entretiennent avec eux et les services placés sous leur autorité.

En réponse aux observations provisoires, le directeur général informe d'une évolution méthodologique mise en œuvre pour la période 2024-2025, visant à mieux distinguer les projets prioritaires proprement dits communs aux Seer et à la DGE des filières stratégiques³⁶ relevant des missions permanentes des services économiques en région. Par voie de conséquence, le nombre de projets a été revu de 13 à 9³⁷.

³⁶ Aéronautique, santé, électronique, industrie agro-alimentaire, équipementiers de l'énergie, cybersécurité, maritime/naval.

³⁷ Réindustrialisation (accompagnement des projets industriels et suivi de la loi du 23 octobre 2023 dite « Industrie verte »), décarbonation, programme ETIncelles de promotion des ETI, plan eau, plan automobile et filière de sous-traitants, amélioration du pilotage des réseaux consulaires, analyse ex-post du soutien financier de l'État aux projets industriels, soutien à la biomasse et diffusion de l'intelligence artificielle dans l'économie.

3.1.2 Une réarticulation à opérer entre le niveau régional et le niveau départemental de l'État

Alors que les services des entreprises des Direccte comportaient en leur sein des agents exerçant, le plus souvent en sus de leurs missions, la fonction de référent d'un ou plusieurs départements, la restructuration de 2018 a conduit à supprimer cette fonction. La Dreets Provence-Alpes-Côte-d'Azur est la dernière à avoir mis fin à cette fonction explicite de soutien aux services départementaux de l'État et aux autorités préfectorales, en 2023.

Si des liens perdurent avec les échelons territoriaux et que les SEER conservent une capacité de projection ponctuelle auprès des préfets, sous-préfets et entreprises dans les départements, ils ne sont plus suffisants, aux yeux de la plupart des acteurs rencontrés par la Cour à l'échelon départemental. La création des Dreets et des Ddets, en rompant l'unité organique préexistant au sein des Direccte entre les agents en charge des entreprises, de l'économie et de l'emploi, a accentué la distanciation entre les deux échelons³⁸.

Le paradoxe actuel des SEER est celui d'être des services régionalisés dans une logique d'expertise et de spécialisation, qui ne sont plus à même de soutenir de façon satisfaisante l'État départemental, faute d'un dimensionnement pertinent de leurs ressources. Ce paradoxe est accentué par l'absence de système d'informations permettant un partage des informations et données publiques entre les différents échelons. Or, dans le même temps, l'État départemental s'est vu réinvestir de missions dans le champ économique :

- après l'expérience des sous-préfets à la relance, dédiés à temps plein à cette tâche, des référents « implantations industrielles » et « France 2030 » ont été désignés parmi les autorités préfectorales. Il s'agit cependant de fonctions exercées en sus des multiples autres responsabilités qui leur sont confiées, et qui implique un soutien appuyé de la part des services déconcentrés de l'État ;
- à l'occasion de la crise sanitaire et de réflexions plus récentes sur les moyens permettant d'améliorer la mise en œuvre des politiques publiques, l'échelon départemental a fait l'objet d'une réhabilitation explicite, alors que les réformes de l'organisation territoriale de l'État, de la « Réate » de 2008-2010 à la réforme de l'OTE de 2018-2019 privilégiaient l'échelon régional. Les préfets de départements sont directement impliqués, sous l'autorité des préfets de région, dans la mise en œuvre des plans de relance.

Ce paradoxe suscite des sentiments de frustration parmi les agents des SEER rencontrés. Il a été poussé à l'extrême durant la mise en œuvre des plans d'urgence et de relance de l'économie, qui ont fortement mobilisé les préfets et services de l'État dans les départements.

Pour le contourner, des initiatives ont été prises, comme la Cour l'a constaté lors de ses déplacements :

- de nombreux préfets de département ont créé au sein des préfectures des cellules économie de taille variable, composées de profils à dominante administrative (attachés de l'État, contractuels), afin de disposer d'une ressource à même de rassembler et coordonner l'ensemble des sujets économiques du département. Œuvrant pour le

³⁸ Voir notamment les développements sur ce sujet dans Cour des comptes, *La création des Dreets et des Ddets*, observations définitives, avril 2024.

compte des autorités préfectorales, elles sont en lien plus ou moins étroits avec les SEER ;

- des agents de l'État dans les départements en lien avec les entreprises ont pu voir leur périmètre d'intervention *de facto* élargi pour assurer la présence de l'État, à défaut d'alternative. Tel est notamment le cas des délégués à l'accompagnement des reconversions professionnelles et des commissaires aux restructurations et prévention des difficultés des entreprises, ces derniers débordant du champ des seules entreprises en difficulté.

Les DARP, acteurs des politiques de l'emploi

Dispositif géré par la DGEFP, les délégués à l'accompagnement des reconversions professionnelles forment un réseau de 120 personnes recrutées en CDD pour deux ans, en 2022, avant d'être pérennisées. Selon la présentation faite sur le site du ministère chargé de l'emploi, leur mission est de « *permettre aux entreprises de se saisir des dispositifs (FNE-Formation, Pro-A, PCRH, Transitions collectives, etc.) mis à disposition par l'État pour faciliter la formation et la reconversion de leurs salariés* ». Elle les amène à être en contact très régulier avec les entreprises.

Faute de ressources propres à leur disposition pour être fréquemment en contact avec les entreprises, ou compte-tenu de leur nombre très réduit, les préfets, sous-préfets et DDETS sont amenés à s'appuyer sur les DARP pour collecter des informations à caractère proprement économique et promouvoir les dispositifs de soutien aux entreprises dans leur ensemble. Le champ d'intervention des DARP s'en trouve *de facto* élargi, dans la continuité de leur mission originelle.

Aucune animation ni même tentative de coordination de ces structures économiques recréées par l'État départemental n'a été constatée par la Cour. À être trop contraint, le dimensionnement des SEER a pour effet paradoxal de conduire à une fragmentation des initiatives et moyens de l'État sur les questions économiques.

À tout le moins, il apparaît souhaitable que les différents intervenants de l'État sur les questions économiques puissent former un réseau d'acteurs dont l'animation serait confiée aux Dreets (SEER), sous l'égide du préfet de région et du secrétariat général aux affaires régionales. La mise en place de ce réseau serait complémentaire d'un réengagement des Dreets en appui des préfets de département, conformément au décret du 9 décembre 2020 relatif à l'organisation et aux missions des Dreets et Ddets³⁹

Une réflexion avait été initiée en 2022 entre la DGE et la direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur du ministère de l'intérieur (DMATES) sur ce sujet. Elle n'a pas abouti. La Cour recommande de la reprendre afin de mettre fin à une situation peu satisfaisante pour l'unité et la cohérence de l'action publique.

³⁹ Le II de l'article 3 de ce décret n°20202-1545 précise que « *La [Dreets] apporte son soutien à la mise en œuvre des politiques publiques et son expertise aux directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités et aux directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations. Elle leur fournit des éléments statistiques et des analyses sur le suivi des politiques mises en œuvre et les éclaire sur la situation économique de leur territoire et les besoins sociaux de leur population* ».

Recommandation n° 5. (Direction générale des entreprises, secrétariat général du ministère de l'intérieur) : Redéfinir les modalités d'articulation entre l'échelon régional et l'échelon départemental dans le champ économique, afin d'assurer l'unité, la cohérence et l'efficacité de l'action de l'État.

3.1.3 Une absence d'outils partagés pour le suivi des entreprises

La restructuration du réseau territorial a été concomitante de l'arrêt d'exploitation du logiciel EOS, qui servait aux Direccte d'outil de suivi des entreprises et permettait notamment d'intégrer les informations collectées à l'occasion des visites, contacts et aide apportés par l'État. L'absence d'outil de substitution depuis lors pénalise les SEER et Dreets dans l'exercice de leurs missions quotidiennes : absence de suivi de l'activité de contact avec les entreprises ; obligation de recourir à des modes alternatifs de recensement des informations, peu sécurisés, non toujours compatibles entre eux ou dont l'interface est malcommode ; impossibilité de partager des informations avec l'échelon départemental et les autres services de l'État ; incapacité pour la DGE de disposer d'informations de première main ou de synthèses territoriales.

Pour le suivi et l'accompagnement des entreprises en difficulté, les commissaires aux restructurations et prévention des difficultés des entreprises disposent quant à eux d'un outil de suivi et de synthèse (outil WeKan, relié au logiciel Signaux-faibles permettant d'accéder aux données DDFIP et Urssaf). Son ergonomie est jugée toutefois peu adaptée.

L'ensemble des acteurs territoriaux ont appelé de leurs vœux la reconstitution d'un tel outil, intégrant la base Signaux faibles déjà existantes. Des réflexions sont engagées afin de déterminer les solutions techniques les mieux adaptées. Quelle que soit celle qui sera retenue, cet outil doit être conçu de sorte à faciliter le travail des Dreets dans leur ensemble, en intégrant la composante emploi et travail, tout en permettant aux sous-directions sectorielles de procéder à des extractions sur les thématiques qu'elles suivent. La possibilité d'interfacer le futur outil avec la « Base Commune Entreprise » pilotée par les ministères en charge de l'emploi, du travail et des affaires sociales devra impérativement être intégrée dans le projet.

L'accès à cet outil et la capacité à le renseigner pourraient être étendus aux Dreets dans leurs autres composantes, aux préfets de région, voire aux préfets de département (en prenant en compte les informations partageables ou non).

Dans le même temps, l'absence d'évolution de la relation entre Dreets et implantations régionales des opérateurs a conduit à une perte d'informations et à une dispersion des actions consécutives aux transferts de tâches par la DGE (cf. supra). L'intégration dans cette base de données des informations dont disposent ces opérateurs, dès lors qu'elles ne sont pas couvertes par le secret, devra être recherchée.

Le directeur général des entreprises a indiqué que des travaux avaient été lancés en juin 2024 dans le cadre de la direction de projet « suivi des entreprises », qui devrait être mis en service et partagé entre la direction générale et les Seer en mars 2025. Ils doivent permettre de construire une base de connaissances partagée permettant de générer et de partager des éléments de synthèse utiles : suivi des informations et des échanges avec une entreprise, pilotage des candidatures aux appels à projet ou à manifestation d'intérêt, etc. À terme, il pourrait faire l'objet d'interconnexions avec les services d'information des opérateurs.

Recommandation n° 6. (Direction générale des entreprises) : Mettre en place en 2025 entre l'administration centrale et les Drees un outil partagé de connaissance et de suivi des entreprises et des écosystèmes territoriaux.

3.2 Avec les collectivités territoriales, une relation de travail à faire évoluer après les profonds changements apportés par la crise

La restructuration des services de l'État en charge du développement économique entendait tirer les conséquences de la montée en puissance du rôle des conseils régionaux dans ce champ. Elle s'est traduite, fin 2018, par un retrait significatif de l'intervention de l'État au niveau local, que la crise sanitaire est venue rapidement remettre en cause avant que de nouvelles missions s'ajoutent. Depuis 2018, les SEER n'ont ainsi pas cessé de continuer d'intervenir au-delà du champ théorique défini lors de la réorganisation. Il apparaît nécessaire qu'une réflexion soit ouverte pour tirer les conséquences de ces évolutions et clarifier le champ et les modalités de l'intervention au niveau local. Cette clarification semble nécessaire pour mieux articuler l'action de l'État avec celle des conseils régionaux. De façon paradoxale, la direction générale n'entretient aucun lien direct avec les conseils régionaux et leur association, hors certains dossiers ponctuels.

3.2.1 Une réflexion nécessaire sur les modalités d'intervention de l'échelon territorial de l'État dans le domaine économique

Avant même la survenue de la crise, les arbitrages pris en 2018 pour conduire la restructuration du réseau des services économiques et la restriction de leur champ d'action ont été critiqués. Le principe même du choix consistant à restreindre le champ d'intervention de l'État au regard du rôle réaffirmé du conseil régional dans le champ économique était jugé par certains, notamment par les préfets et directeurs régionaux des Direccte, éloigné des réalités de conduite de l'action publique dans les champs de compétence partagés entre l'État et les collectivités.

La première critique visait la lecture faite de la loi NOTRe, jugée trop extensive. Ce texte ne procède pas à un nouvel acte de décentralisation modifiant la répartition des compétences entre l'État et les collectivités mais vise à réorganiser les champs d'action entre collectivités. Des redondances pouvaient sans doute exister entre État et collectivités. Pour autant, il semble que l'interprétation des conséquences de la loi ait été au-delà de ses seules dispositions. En réalité, la réorganisation du réseau des Direccte s'inscrivait dans un contexte de revendication des exécutifs régionaux d'une plus forte reconnaissance de leur rôle économique. Elle se manifesta notamment par le retrait unilatéral de l'État de la gouvernance des pôles de compétitivité, annoncée par le ministre chargé de l'économie fin 2018.

Une deuxième critique visait la pertinence d'une approche distinguant l'action des collectivités de celles de l'État, appliquée à des enjeux de développement économique qui demandent au contraire une articulation des différentes échelles d'action – régionale, nationale, européenne voire internationale du fait de l'intégration des logiques de filières stratégiques dans

des réseaux concurrentiels supranationaux. Une filière comme l'aéronautique est emblématique de ces enjeux.

La troisième critique relevait les différences d'analyse et de priorités susceptibles d'exister entre l'approche retenue par l'État et celle des exécutifs régionaux. Des écarts sont ainsi observables entre les filières stratégiques suivies par l'État et la liste de celles figurant dans les schémas régionaux de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII) arrêtés par les conseils régionaux. De ce fait, une filière stratégique aux yeux de l'État peut faire l'objet d'une attention moindre de la part de la collectivité régionale.

Or, l'État, en vertu du principe de libre-administration des collectivités, ne dispose d'aucun levier pour orienter l'action des collectivités dans le champ du développement économique comme dans les autres domaines. Des divergences peuvent donc voir le jour entre les objectifs nationaux et des politiques sectorielles et leur déclinaison dans les territoires, la rétraction de la capacité d'action de l'État local ne pouvant compenser le choix des collectivités d'aller – ou pas – sur les priorités définies par ce dernier. Ainsi, dès le début de la nouvelle organisation et en contradiction des arbitrages rendus, il fut demandé aux SEER de continuer à traiter certains sujets tels que le soutien au commerce de proximité ou le tourisme.

Enfin, l'ampleur du retrait de l'État local dans le champ économique a pu engendrer une perte substantielle de capacité à concevoir des politiques publiques adaptées aux enjeux territoriaux. Ainsi, la fin de la participation des Dreets à la gouvernance des pôles de compétitivité, à compter de 2018, a réduit les liens avec ces acteurs importants de l'innovation, sujet qui figure pourtant parmi les priorités assignées aux SEER. Des contacts demeurent mais ce retrait symbolique, combiné à la réforme du financement des pôles de compétitivité (la contribution de l'État est désormais versée aux conseils régionaux qui décident librement de les affecter), alors que l'État reste codécideur en matière de labellisation des pôles, apparaît dommageable.

Lors de son enquête, la Cour a relevé que les représentants des collectivités territoriales rencontrés sont pour leur grande majorité demandeurs d'interlocuteurs étatiques à même, sur les questions économiques, de parler au nom de l'État et d'articuler son action avec celle des collectivités territoriales, sans doublon. Ils font cependant le constat d'une centralisation de l'action de l'État via la multiplication d'appels à projets nationaux, observée avant même la crise sanitaire, et d'un recours croissant à des opérateurs sur lesquels les préfets et directions régionales n'ont qu'imparfaitement prise (l'Ademe étant citée comme un exemple positif dans ce domaine), alors que dans le même temps, la baisse des moyens humains affecte leur capacité d'action.

3.2.2 Un dialogue entre la direction générale et les collectivités territoriales à construire

En toute logique, la réorganisation de la DGE et du réseau territorial aurait dû conduire à resserrer les liens entre la direction générale et les conseils régionaux, afin de partager les diagnostics, données et enjeux relatifs à des filières d'envergure nationale, européenne voire mondiale, et ancrées dans les territoires, et veiller à l'articulation des interventions respectives.

Or, depuis le précédent contrôle de la Cour, aucune évolution n'est intervenue en ce sens. Le dialogue avec les conseils régionaux continue de se faire à deux niveaux :

- au niveau politique, par le biais des rencontres entre les membres du Gouvernement et les exécutifs des conseils régionaux. À partir de 2020, un comité État-conseils régionaux devait permettre de passer en revue les sujets d'intérêts communs. Après une ou deux réunions, il n'a plus été réuni ;
- au niveau local, par le biais des échanges entre les préfets de région, les Dreets et les conseils régionaux (élus et services administratifs). La relation de travail est qualifiée globalement de bonne par les collectivités rencontrées.

La Cour estime qu'il manque aujourd'hui un cadre de communication pérenne entre l'échelon central de la DGE et les conseils régionaux, complémentaire des deux premiers, à même de favoriser cette concertation. *A minima*, la direction générale devrait entretenir des contacts réguliers avec l'association Régions de France sur les politiques et dispositifs impliquant une mise en cohérence avec les initiatives prises par certaines collectivités.

La DGE souhaite mettre en place début 2025 un échange régulier pour partager le calendrier des chantiers prioritaires et identifier les points sur lesquels les conseils régionaux souhaiteront être consultés. Elle indique la création prochaine d'un poste spécifique au sein du service de l'économie de proximité consacré au renforcement du dialogue avec les conseils régionaux. Elle suggère la désignation d'un représentant de Régions de France, qui serait destinataire des informations sur les consultations menées au sein de chaque CSF, et propose que l'association invite le directeur projet de la DGE concerné, en sus des Dreets, lors des groupes de travail sur des thématiques économiques.

Recommandation n° 7. (Direction générale des entreprises) : Mettre en place un cadre de concertation régulier entre le directeur général des entreprises, Régions de France et les représentants des conseils régionaux.

3.3 Les relations avec les acteurs économiques

Les relations entre la DGE et les acteurs économiques dans leurs représentations nationales se sont améliorées. La mobilisation par l'État de dispositifs massifs de soutien durant la crise et pour l'accompagnement des transformations structurelles a évidemment constitué un facteur favorable pour resserrer ces liens. Les professionnels rencontrés témoignent également de la réactivité et de l'écoute de la DGE, de sa connaissance des dispositifs de soutien aux entreprises, de son rôle de conseil et de sa technicité pour l'ingénierie administrative.

Les cadres de discussion et de travail commun existant depuis le début des années 2010 pour l'industrie et le numérique ont été transposés au champ du commerce. Des progrès peuvent être réalisés sur certains aspects.

3.3.1 Au niveau national, des canaux de communication diversifiés et globalement performants

Entre 2017 et 2023, les lieux de travail partagé entre la DGE et les acteurs économiques ont connu une reviviscence certaine.

Du côté de l'industrie, les professionnels soulignent que le fonctionnement du conseil national de l'industrie (CNI) et des 19 comités stratégiques de filières (CSF) s'est amélioré avec une place plus importante donnée aux entreprises et la création de liens très forts avec la DGE et plus particulièrement avec les équipes du service de l'industrie. Les réunions des instances exécutives et opérationnelles du CNI et des CSF sont riches et abordent de nombreux sujets. L'ensemble des contrats stratégiques de filière a été revu en 2019. Ils font progressivement l'objet d'une actualisation. Ils sont dans l'ensemble très riches avec des indicateurs de suivi très concrets, ce qui permet de mesurer régulièrement et de rendre compte des avancées. Une direction de projet assure le secrétariat général du CNI et veille à la mobilisation des différentes sous-directions sectorielles pour l'animation des CSF, dont la vitalité est variable selon les filières concernées.

Le cadre du CNI apparaît bien adapté pour permettre à la DGE de porter des actions partenariales, à caractère transverse, avec les filières industrielles. Elle organise chaque année, depuis 13 ans, la « semaine de l'industrie », qui a compté 5 582 événements labellisés et 2,2 millions participants en 2023, en hausse par rapport à 2022.

La DGE s'est récemment fortement investie pour accompagner les entreprises autour de l'attractivité des filières. Elle a impulsé la signature d'une convention-cadre pour le déploiement du dispositif de découverte des métiers au collège entre ministères et l'association Régions de France qui permet de créer les conditions de l'émergence de la confiance dans les rectorats dans la mise en œuvre d'actions de sensibilisation par des entreprises dans les établissements. Des travaux d'analyse avec la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) sont en cours afin d'identifier des leviers et freins au déploiement du dispositif au sein de quatre régions volontaires (Centre-Val-de-Loire, Bretagne, Normandie, Occitanie) pour l'intervention de professionnels dans les collèges. L'objectif à terme est de généraliser le dispositif à tous les niveaux du cycle 4 dans tous les collèges à la rentrée 2024 en obtenant si possible de la DGESCO un suivi du nombre d'heures de sensibilisation par élève. Dans le cadre du Conseil national de l'industrie, la DGE a lancé et participe à six groupes de travail : « mixité », « seniors », « orientation/formation », « attractivité/recrutement », « transition écologique des compétences », et « mixité sociale ». Parmi les actions déjà réalisées on trouve le développement de la coopération des filières avec France Travail, et l'extension en 2023 du plan de réduction des tensions de recrutement à 12 métiers particulièrement en tension de l'industrie dans le cadre de la loi « industrie verte ». Par ailleurs vu le vivier potentiel important que constituent les femmes dans l'industrie, la DGE anime le collectif IndustriELLES, réseau de 34 ambassadeurs féminins et qui rassemble touche 3805 professionnels dans le groupe LinkedIn, ainsi que 1464 binômes de mentorat.

Le conseil national du numérique permet d'associer des acteurs économiques et académiques et publie des analyses utiles. Son secrétariat est assuré par la direction générale des entreprises, qui prend en charge ses frais de fonctionnement, mais le conseil couvre un champ large, dépassant le champ strict de compétences de la DGE.

C'est en s'inspirant du modèle du CNI que le Gouvernement a souhaité proposer la création du conseil national du commerce⁴⁰, en 2023. Dans un environnement tout autre, marqué par la fragmentation des acteurs du secteur, ce conseil vise à mieux structurer les échanges avec les professionnels. Son secrétariat est directement rattaché au directeur général de la DGE.

La Cour estime à ce sujet que les Dreets devraient être mieux informées des échanges qui se tiennent dans le cadre du CNI et des CSF, dont elles ne disposent pas aujourd'hui, de façon systématique, des comptes-rendus et supports de discussions. Les représentants des acteurs économiques prenant part à ces instances sont principalement positionnés à l'échelon central mais la plupart s'efforcent d'alimenter les plateformes de propositions des filières par des éclairages territoriaux. La DGE gagnerait à adopter la même démarche.

3.3.2 Des attentes encore non satisfaites du point de vue des entreprises

Si les représentants des filières se disent globalement satisfaits de leurs relations avec la DGE, deux points principaux de progrès sont cités :

- le premier, déjà évoqué, est lié à la forte mobilité des agents de la DGE qui oblige à reconstruire régulièrement les relations et communautés de travail et nuit à la construction, au sein de la DGE, de compétences fines sur les filières, stables dans le temps ;
- le second a trait aux données et statistiques. Si certaines filières, à l'instar de l'aéronautique, s'efforcent de surmonter les limites des catégories de la statistique publique pour documenter les caractéristiques et tendances de leurs adhérents, la plupart attendent de la DGE d'être en capacité de fournir des données de référence, intégrant les échelles européennes et internationales et une approche par bassins (voir ci-après).

Les acteurs économiques soulignent par ailleurs la pluralité des interlocuteurs avec lesquels ils doivent traiter des sujets d'avenir communs aux filières ou des difficultés ponctuelles rencontrées par certaines entreprises, et la multitude des sollicitations non coordonnées dont ils font l'objet.

Le constat est fait aussi bien à l'échelon central, où le déploiement de France 2030 sous l'égide du SGPI, l'affirmation des ministères métiers dans le suivi et l'accompagnement des secteurs d'activité qu'ils couvrent, et la montée en puissance des opérateurs, au premier rang desquels Bpifrance, complexifient le jeu d'acteurs et les processus décisionnels.

Au niveau territorial, les Seer ne sont aujourd'hui pas encore suffisamment en capacité d'appuyer les préfets de région et de département dans leur fonction de coordination et d'animation des réseaux d'acteurs. Les comitologies propres aux plans de relance et France 2030 constituent certes des cadres de concertation utiles, qui ne suffisent cependant pas à assurer la cohérence et l'optimisation de l'intervention des multiples intervenants auprès des entreprises. L'action de l'État local bute sur la difficulté ancienne à garantir la cohérence des interventions des opérateurs publics, eux-mêmes connaissant une difficile articulation entre délégations régionales et structures centrales (notamment France Travail et Bpifrance).

⁴⁰ Décret n° 2023-461 du 14 juin 2023 relatif à la création du Conseil national du commerce.

Ce constat invite à mener une réflexion sur l'évolution des cadres d'action communs aux acteurs institutionnels intervenant en soutien des entreprises et des filières, sur le modèle de la refonte opérée des liens entre l'État et les réseaux consulaires. Il conforte également le besoin que la DGE apparaisse pour les acteurs économiques une direction de référence sur les sujets les concernant.

**La contribution de la DGE au recensement des aides à la transition écologique :
une initiative à saluer**

La DGE a piloté et participé à la mise en place d'une plateforme sur les aides à transition écologique. Cette plateforme s'adresse aux entreprises, les TPE et PME, et a pour visée de porter à leur connaissance toutes les aides existantes sur la transition écologique. Elle se développera ensuite pour proposer un autodiagnostic, puis un parcours personnalisé. Cette plateforme est le fruit d'une coopération étroite entre tous les opérateurs qui ont dans leurs missions la sensibilisation et l'accompagnement des entreprises à la transition écologique, sous le pilotage du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et de la ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, du commerce, de l'artisanat et du tourisme : Ademe, Bpifrance, CCI France et CMA France, DGE, Commissariat général au développement durable (CGDD), secrétariat général pour la planification écologique (SGPE), et direction interministérielle du numérique (DINUM) dans le cadre du programme Beta.Gouv.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Dans son précédent contrôle de la direction générale, la Cour recommandait de resserrer les liens entre la DGE dans son ensemble et les directions régionales et, avec celles-ci, accompagner la montée en puissance des régions dans le champ du développement économique. Ce domaine est sans doute celui dans lequel la DGE a le moins progressé depuis 2017.

Le rôle du réseau régional est avant tout conçu comme celui d'un relais pour décliner les orientations et projets nationaux de la direction, sans prise en compte des priorités propres aux territoires ni de la nécessité d'animer le riche réseau d'acteurs locaux intervenant sur les questions de développement économiques. La réduction des moyens du réseau régional a fortement restreint sa capacité à appuyer l'échelon départemental de l'État, pourtant revalorisé à la faveur de la crise, encourageant de ce fait la création de structures parallèles. La cohérence de l'action territoriale de l'État s'en trouve altérée. La disparition d'un outil partagé entre la DGE et les Dreets, comme il en existait jusqu'en 2019, est préjudiciable à l'efficacité des missions, à la fois pour les services économiques en région et la DGE. Des liens plus fréquents avec les préfets, inexistant hors quelques dossiers ponctuels, doivent par ailleurs être établis.

Avec les collectivités territoriales, la situation est également peu satisfaisante. Au-delà des échanges tenus au niveau politique ou ceux menés dans les territoires, il manque un cadre d'échange pérenne entre la DGE et les représentants des régions.

Les acteurs économiques ont une perception globalement positive de la DGE, de son action face à la crise et des cadres de concertation mis en place avec les filières. Le retour à une approche plus sélective du soutien aux entreprises représente un défi à intégrer dans les relations avec les représentants des acteurs économiques, impliquant une capacité d'expertise renforcée de la direction dans la durée.

4 UNE CAPACITE D'EXPERTISE A RENFORCER POUR CONSOLIDER LE POSITIONNEMENT DE LA DGE AU SEIN DE L'ÉTAT

Le processus de réforme de la DGE intervenu entre 2018 et 2019 l'a conduit à passer d'une administration de gestion, en charge de tâches d'instruction et d'exécution, à une administration de tutelle et de pilotage, plus stratégique. Au sein de l'État, cette évolution doit logiquement la conduire à renforcer sa capacité d'expertise et son aptitude à coopérer avec d'autres administrations centrales. Des marges de progrès existent encore à cet égard. Elles sont déterminantes pour consolider le positionnement interministériel de la DGE, dont la valeur ajoutée dépend en grande partie de sa capacité à éclairer la conception et la mise en œuvre des dispositifs de soutien aux acteurs économiques.

4.1 Un positionnement interministériel à consolider

Les missions attribuées à la DGE par le décret n°2009-37 du 12 janvier 2009 modifié lui confèrent un positionnement transverse et une fonction d'intégration à l'échelon central de l'État des politiques et dispositifs visant à soutenir les entreprises et filières économiques, à renforcer leur compétitivité, à améliorer leurs conditions d'exercice et à encourager l'innovation. À ce titre, elle est amenée à travailler avec tous les ministères en charge de secteurs d'activité économique (santé, agriculture, énergie et transports...) ou de politiques intéressant les acteurs économiques (ministères chargés de l'emploi et des affaires européennes et étrangères).

4.1.1 Un positionnement qui peut entrer en conflit avec d'autres logiques internes à l'Etat

Dans son précédent contrôle de la DGE, la Cour avait relevé des difficultés dans la coordination interministérielle entre la DGE et ses homologues des ministères en charge de secteurs d'activité : « (...) *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* ».

Entre 2017 et 2023, le champ de compétence de la DGE n'a pas connu d'évolutions significatives de nature à modifier les modalités de ses échanges avec les autres ministères. Depuis 2018, la fonction de commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économique, jusqu'alors confiées à une personnalité qualifiée rattachée au directeur de la DGE, sont exercées par ce dernier. Le rattachement de l'énergie au ministre chargé de l'économie et des finances est intervenu à la fin de la période contrôlée, en janvier 2024.

Pendant la même période, la difficulté à articuler des objectifs de politique publique pouvant, sur certains points, s'opposer, s'est à certains égards exacerbée. Il en est ainsi de l'objectif désormais affiché de souveraineté industrielle et alimentaire qui implique notamment de relocaliser sur le territoire national et européen des productions jugées critiques et indispensables à l'autonomie d'approvisionnement du pays. Il doit désormais être mis en regard d'autres objectifs poursuivis par les pouvoirs publics, par exemple, s'agissant des produits de santé, de la maîtrise des finances sociales. Si la contradiction n'est pas nouvelle dans le domaine des produits de santé, elle est assurément plus aiguë qu'il y a quelques années encore et se rencontre dans d'autres domaines.

Une même situation existe en effet en matière d'énergie. Après la flambée des prix de l'électricité et du gaz, à partir de début 2022, l'enjeu de compétitivité des entreprises énergointensives peut se heurter à la nécessité pour les énergéticiens français de disposer des ressources nécessaires aux investissements massifs à réaliser durant les prochaines décennies. Dans ce cas, le conflit d'objectifs et de priorités peut être atténué par la mise en œuvre des actions en faveur de la décarbonation des entreprises. Le rattachement de la direction générale de l'énergie et du climat au ministre de l'économie et des finances obligera quoi qu'il en soit à de nouvelles modalités de travail partenarial.

Dans ces domaines où les différents objectifs poursuivis par les pouvoirs publics divergent, la DGE peut encore progresser dans sa capacité à étayer ses positions, dans le débat interministériel, en produisant des analyses et argumentaires plus fouillés. La simple mention de la nécessaire souveraineté de la France et de l'Europe dans les approvisionnements critiques, de l'intérêt de raccourcir les chaînes logistiques ou de l'indispensable viabilité économique des productions sur le territoire national ne peut suffire à elle seule pour fonder un arbitrage interministériel. Comme le souligne ses partenaires, et comme la Cour l'a constaté à la lumière de l'examen des fonds de dossiers relatifs à certaines directions de projets, la DGE doit pouvoir démontrer que les demandes formulées par les acteurs économiques sont justifiées et proposer des amendements si nécessaires afin de garantir les intérêts financiers de l'Etat, des collectivités territoriales et des administrations sociales. Tel n'est pas encore systématiquement le cas.

Dans d'autres domaines, ce ne sont pas tant des objectifs divergents que des différences dans les modalités d'approche qui peuvent compliquer la coordination interministérielle.

L'exemple le plus illustratif à cet égard est celui de l'insuffisante articulation entre les politiques sectorielles portées par la DGE et les politiques de l'emploi, de formation et de développement des compétences portées par la DGEFP. Leurs approches diffèrent par construction : la DGEFP raisonne d'abord par publics et dispositifs transverses, quand la DGE est organisée par filières économiques. À bien des égards pourtant, l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée et en nombre suffisant est un élément dimensionnant de la capacité à promouvoir des politiques sectorielles ambitieuses et une condition pour répondre aux exigences contemporaines des entreprises (industrie du futur, décarbonation, transition numérique...).

Les exemples de démarches conjointement menées par les deux directions demeurent limités. S'agissant des démarches conjointes en direction des filières, il n'existe qu'un exemple d'initiative commune, relative à la filière automobile, qui pose les principes d'un travail

véritablement partenarial à l'échelon territorial comme au niveau central⁴¹. Impulsé par les cabinets des ministres, il demeure un exemple isolé à ce jour.

L'instruction DGE-DGEFP du 27 avril 2022 relative à la filière automobile

Adressée aux préfets de région, cette instruction expose les modalités de mise en œuvre du plan de soutien aux sous-traitants et salariés de la filière, destiné à les accompagner face aux mutations importantes des prochaines années, à commencer par l'électrification du parc. Elle précise les modalités de coordination souhaitées entre les trois réseaux des délégués à l'accompagnement des reconversions professionnelles (DARP), des commissaires aux restructurations et prévention des difficultés des entreprises et des services économiques en région abrités au sein des DREETS et DDETS, en demandant notamment une mutualisation des prises de contacts et des visites, le partage des informations et données recueillies dans ce cadre, la mobilisation des opérateurs de l'État et de ses partenaires (collectivités territoriales, opérateurs de compétences, etc.) pour assurer la bonne déclinaison des nombreux dispositifs de soutien existant.

Cette instruction a ceci de remarquable qu'elle est la seule à croiser l'approche emploi et compétences avec celle de politique industrielle appliquée à une filière. Elle est également la seule à définir l'action de l'État à l'échelon régional et à l'échelon départemental. De l'avis des acteurs rencontrés, notamment celui des représentants de la filière, elle a créé un cadre utile et clair et devrait servir d'exemple pour d'autres secteurs d'activité. Au moment du dépôt du présent rapport, aucune démarche similaire n'était envisagée pour d'autres filières. Il manque par ailleurs, à l'appui de sa mise en œuvre pratique, les outils nécessaires pour favoriser cette coordination (voir ci-après).

Deux autres dispositifs ont conduit à resserrer les liens entre la DGE et la DGEFP : celui des « conseillers entreprises », qui offre un service de conseil de proximité aux TPE et PME et, depuis 2024, la démarche mise en œuvre pour anticiper les conséquences sur l'emploi du dérèglement climatique.

Hors ces cas, la Cour a relevé une absence de coordination sur des sujets pourtant d'intérêt commun. Lors de la crise sanitaire, la mobilisation par l'État d'une enveloppe de 365 M€ au titre du « FNE-formation » (fonds national pour l'emploi), au profit de l'opérateur de compétences « Opco 2i » pour l'adaptation et le développement des compétences des salariés de l'industrie s'est faite sans coordination aucune avec la DGE. Directions interministérielles par construction, les Dreetts auraient pu veiller à cette articulation : elles ont cependant été exclues du processus, la DGEFP gérant directement ce dispositif avec l'Opco 2i⁴². Dans d'autres cas, la DGE prend l'initiative d'actions relatives aux compétences sans toujours se concerter préalablement avec la DGEFP, comme par exemple dans la première phase des Territoires d'industries, qui incluait un volet emploi non travaillé conjointement en amont⁴³.

Au sein des comités stratégiques de filières, la DGE copilote avec la DGEFP la commission « compétences et attractivité » du CNI, depuis 2015. L'articulation entre l'approche sectorielle et celle par l'emploi et les compétences demeure cependant structurellement imparfaite. 14 des 19 contrats stratégiques incluent un volet emploi, sous la

⁴¹ Instruction n° DGEFP/DGE/2022/ECOI2212836J du 27 avril 2022 relative à la mise en œuvre d'actions de soutien et d'accompagnement des entreprises et des salariés de la filière automobile.

⁴² Cour des comptes, *L'opérateur de compétences interindustriel « Opco 2i »*, observations définitives, avril 2024.

⁴³ Cour des comptes, *L'Opco 2i*, rapport précité.

forme d'un « engagement pour le développement de l'emploi et des compétences » (EDEC). Il se résume cependant souvent à la réalisation d'études dont les traductions concrètes, notamment en termes d'offres de formation initiale et continue, ne sont pas toujours visibles. Au demeurant, les acteurs économiques eux-mêmes connaissent cette segmentation des approches, avec la distinction des rôles établie entre les branches professionnelles, en charge des questions d'emploi et de formations, et les filières et fédérations, dont toutes ne portent pas une vision fine de ces enjeux.

Comme le relève un récent rapport interinspections, « *la gouvernance et l'organisation administrative pourraient être renforcées au niveau national pour mieux prendre en compte les enjeux de développement des compétences dans l'industrie* »⁴⁴. Le DGEFP estime à cet égard souhaitable de systématiser au sein des comités stratégiques de filières du CNI les démarches visant à *formaliser les problématiques liées à l'emploi et à la formation en coopération avec les acteurs de l'industrie* », dès le stade du contrat de filière. Il suggère à cet effet la constitution de « comités de pilotage » conjoints avec la DGE pour chaque filière, ainsi que la mise en place de groupes de travail au sein du CNI chargés d'examiner et d'approfondir les problématiques d'emploi et de formation professionnelle communes à plusieurs filières. Il estime également que l'avis du CNI pourrait être recueilli lors de la conception et de l'évaluation des politiques publiques et dispositifs transverses.

Par ailleurs, dans le cadre du Plan France 2030, DGE et DGEFP sont amenés à œuvrer conjointement en tant que membres, avec d'autres organismes d'État, du comité de pilotage de l'appel à manifestation d'intérêt « compétences et métiers d'avenir » du plan France 2030, qui vise « *à accélérer la formation aux métiers d'avenir et répondre aux besoins des entreprises et des institutions publiques en matière de formation, d'ingénierie de formation, initiale et continue, et d'attractivité des formations, pour permettre l'acquisition des compétences nécessaires aux métiers d'avenir* ». Ce dispositif partenarial doté de 700 M€ ne saurait cependant couvrir l'ensemble des problématiques communes aux deux directions.

La convergence des problématiques industrielles avec celles d'emploi, de compétences et de formation appelle l'engagement d'un travail approfondi entre la DGE et la DGEFP pour définir les modalités d'une articulation plus étroite de leurs actions. S'il est difficile de transposer une telle démarche à l'ensemble des 19 autres filières dites « stratégiques », certaines filières prioritaires devraient bénéficier d'une telle organisation partenariale.

Recommandation n° 8. (Direction générale des entreprises, Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle) : Déterminer en 2025 les modalités d'une articulation plus étroite entre les problématiques sectorielles et les enjeux

⁴⁴ Inspection générale des finances, inspection générale des affaires sociales et inspection générale de l'enseignement supérieur et de la recherche, « *Tensions sur les effectifs et compétences dans l'industrie et dispositifs de formation associés* », juillet 2023.

d'emploi, de formation et de compétences dans les filières prioritaires et décliner cette coordination renforcée dans une instruction aux Dcrets et Ddets.
--

4.1.2 Durant les crises, une coordination de la DGE avec ses partenaires ministériels globalement efficace

Les difficultés rencontrées en temps ordinaire n'ont pas empêché, durant les crises sanitaire et énergétiques, une coordination globalement efficace entre la DGE et ses partenaires ministériels, sans que cette coordination à elle seule suffise à garantir la pertinence des mesures déployées et l'absence d'effets d'aubaine.

Durant la crise sanitaire, la Cour a ainsi constaté le « *mode de gestion nouveau et coopératif* » mis en place entre l'État actionnaire incarné par l'APE, avec la Direction générale du Trésor (DG Trésor) et la DGE, ainsi qu'avec la direction générale de la Caisse des dépôts et celle de Bpifrance⁴⁵.

4.1.3 Une intégration interministérielle à conforter

Les échanges interministériels entre la DGE et ses partenaires apparaissent encore peu structurés et limités à des sujets ponctuels. Le fonctionnement en mode-projet peut, à certains égards, favoriser cette segmentation, voire la duplication des expertises. Sur ces domaines transversaux et communs, la DGE recrute des profils d'experts. Ceci peut être une voie d'amélioration du dialogue et de la collaboration interministérielle si elle est bien accompagnée auprès des autres administrations et ne crée pas de source d'incompréhensions.

Le directeur général n'a pas de réunions régulières avec ses homologues permettant de passer en revue l'ensemble des sujets appelant une coordination interministérielle. Le nombre de notes communément réalisées par la DGE et d'autres directions centrales, exposant le cas échéant les divergences d'approches et les scénarii envisageables pour concilier ces différences, est très faible. Elles sont pourtant indispensables pour mettre en perspective les différents intérêts en présence, les conflits d'objectifs de politiques publiques et éclairer les autorités politiques dans les arbitrages ou pondérations à opérer. Aujourd'hui, les désaccords aboutissent très souvent à la confrontation des positions respectives des directions au niveau du cabinet du Premier ministre, sans préparation préalable. La Cour relève par ailleurs que très peu d'autres directions sont citées dans les rapports d'activités de la DGE.

Il serait par ailleurs sans doute souhaitable de créer des cadres plus larges et plus systématiques entre le directeur général et ses homologues, par exemple sur :

- l'articulation politiques économiques sectorielles/politiques de l'emploi et de la formation (DGE-DGEFP),
- l'articulation compétitivité des entreprises/enjeu de souveraineté/maîtrise des finances publiques, notamment dans le champ de la santé.

⁴⁵ Cour des comptes, *La gestion des participations financières de l'État durant la crise sanitaire*, rapport public thématique, février 2022.

Par ailleurs, la dimension transversale de la DGE sera d'autant mieux assurée qu'elle pourra s'affirmer comme une direction de référence en matière de connaissance des filières économiques et des écosystèmes territoriaux et qu'elle pourra objectiver les besoins des entreprises, par le biais d'analyses et de données élaborées et analysées par ses soins, comme elle a pu le faire dans sa publication *Thema* sur les impôts de production dans le commerce de détail⁴⁶. Les attentes des partenaires ministériels de la DGE sont fortes en la matière.

Les échanges avec des direction aussi importantes pour l'action économique de l'État et l'économie du pays, comme la direction générale de la santé ou la direction de la sécurité sociale pour l'industrie pharmaceutique ou la direction générale de l'énergie et du climat pour la décarbonation ou l'évolution des politiques énergétiques ne sont pas suffisamment structurés et peuvent même être conflictuels dans la mesure où les actions proposées remontent presque systématiquement à l'arbitrage avec l'impossibilité de dégager des notes et des propositions communes. Une systématisation des échanges au plus haut niveau indépendamment des projets individuels pourrait être envisagée.

4.2 Une expertise à consolider et à valoriser

Direction référente au sein de l'État pour les politiques de soutien aux entreprises et aux filières stratégiques, la DGE doit encore renforcer son expertise propre. Déjà identifié lors du précédent contrôle organique de la Cour, ce besoin a été de nouveau relevé lors de contrôles ultérieurs⁴⁷ et par le comité d'évaluation du plan de relance⁴⁸.

Des progrès indéniables ont été réalisés depuis le précédent contrôle de la Cour. D'autres restent à accomplir pour disposer d'une meilleure connaissance des entreprises françaises et des filières stratégiques ; pour recenser l'ensemble des aides et financements et dispositifs existants ; pour analyser de façon fine et étayée les enjeux et anticiper les défis ; pour permettre enfin à l'État de mettre en perspective les propositions des fédérations économiques professionnelles.

Ces progrès sont une condition pour permettre à la DGE de concevoir et proposer des politiques et dispositifs adaptés aux enjeux des entreprises, respectueux des intérêts financiers de l'État et pour évaluer leurs effets.

4.2.1 La DGE n'apparaît pas encore comme un acteur reconnu et visible sur les études économiques sur les entreprises et les évaluations de politiques publiques

La direction générale du trésor appuie une large part de son rayonnement et son expertise économique sur ses travaux macroéconomiques. En dépassant sa fonction de gestionnaire de dispositifs d'intervention sectorielle, qui prédomine au sein de son activité aujourd'hui, la DGE

⁴⁶ « Les impôts de production dans le commerce de détail » *Thema* n°18, DGE, 2024

⁴⁷ Voir notamment Cour des comptes, *Adapter la politique industrielle aux nouveaux enjeux*, note structurelle, décembre 2021 et *Garantir l'efficacité des aides de l'État aux entreprises pour faire face aux crises sanitaire et énergétique*, note structurelle, juillet 2023.

⁴⁸ Comité d'évaluation du Plan de relance, Rapport final, janvier 2024.

gagnerait à être plus visible sur le champ de l'expertise microéconomique. Le nombre croissant de publications Themas s'appuyant sur des données individuelles d'entreprises va en ce sens. Mais, de ce point de vue, la DGE n'est pas allée jusqu'au bout de sa transformation en devenant un acteur reconnu et visible sur l'analyse économique des entreprises et l'expertise en évaluation *ex ante* et *ex post*.

Plusieurs travaux de la Cour des comptes relèvent ce besoin d'une meilleure expertise de l'État sur la situation des entreprises et l'évaluation *ex post* et *ex ante* de politiques.

La note structurelle de la Cour de juillet 2023 précitée relève ainsi que « *les administrations ont rencontré des difficultés pour évaluer les besoins des entreprises et apprécier la réalité de leur situation financière. En 2022, les crédits affectés au financement de ces aides ont ainsi été largement surestimés et des aides forfaitaires octroyées sans vérification des pertes réellement subies* ». La conception et la mise en œuvre de l'aide aux entreprises écono-intensive se sont heurtées à des difficultés pour évaluer le préjudice réel des entreprises, adapter les aides et contrôler le montant total perçu par les entreprises ». La Cour estimait que « *pour remédier aux constats qui viennent d'être énoncés [...] il est nécessaire de cibler les aides et pour cela d'améliorer la connaissance par les administrations de la situation des entreprises pour mieux évaluer leurs besoins...À cet effet, les capacités d'analyse microéconomique des administrations doivent être davantage mobilisées et renforcées pour évaluer correctement les besoins des entreprises* ».

L'analyse des notes aux ministres, par définition synthétiques et ne pouvant restituer tous les travaux préparatoires, révèle une bonne capacité de la direction à élaborer les outils et propositions techniques pertinents pour concevoir de nouveaux dispositifs, sans toutefois que cette expertise technique soit étayée et complétée par des réflexions économiques d'ensemble, des études d'impact fouillées et des études à visée prospective. Le besoin de tels travaux est pourtant souligné par la quasi-totalité des interlocuteurs de la DGE rencontrés par la Cour.

En l'état actuel, la DGE ne semble pas complètement outillée ou organisée pour répondre à ces enjeux d'évaluations et d'analyses prospectives. Comme évoqué précédemment, la revue des missions opérée en 2018 et 2019 l'avait même conduite à abandonner certains travaux d'études et d'analyse statistique.

D'une part, le fort renouvellement des agents de la DGE et le mode projet ne permettent pas d'investissement et de réflexion de moyen et long termes. La DGE, organisée en projets de court-terme, est réactive mais ce fonctionnement est difficilement compatible, à moyen et long terme, avec les réflexions sur les politiques économiques à conduire.

D'autre part, la DGE accueille peu d'économistes dans ses équipes et collabore peu avec le monde universitaire. Seule, au sein du SCIDE, la sous-direction de la prospective, des études et de l'évaluation économique (P3E) comporte des économistes de valeur qui réalisent des études et ont pour objectif de fournir un appui économique pour des évaluations *ex-ante*, des études d'impacts et des analyses. Ils sont cependant encore peu sollicités par les autres structures de la DGE, l'évaluation n'étant pas encore systématisée, et tous leurs travaux ne sont pas visibles.

4.2.2 Un panel de données à enrichir

Alors que la DGE est la direction des entreprises, il n'existe pas sur le site de la DGE d'interface où trouver un panorama statistique sur les entreprises et des analyses descriptives « de base » par secteur. Un lien renvoie vers le site de l'Insee mais ce lien n'est pas à jour et les publications qui y figurent actuellement remontent à 2019. Les enquêtes de filières et les analyses de conjoncture dans l'industrie et les services réalisées par la direction ont été stoppées à l'occasion de la réforme de 2019.

Les structures antérieures à la DGE, en particulier via leurs services statistiques ministériels associés (SESSI par exemple), proposaient des statistiques sur les entreprises, très appréciées de tous et qui permettaient de cadrer les grands indicateurs en proposant des données référencées et documentées. Actuellement il n'existe pas de service statistique ministériel sur les entreprises. La collecte et l'élaboration des statistiques publiques structurelles sur les entreprises est réalisée à l'Insee et à la Banque de France (enquête tourisme) mais aussi dans certains services statistiques ministériels (celui des Douanes, de l'emploi, de la recherche...). Ces données sur les entreprises ne sont pas accessibles sur un site unique. Elles se retrouvent à la fois sur le site de l'Insee via la publication Insee Référence « Entreprises » mais aussi sur les sites d'autres services statistiques ministériels (DARES, service statistique des Douanes...) et d'autres organismes (Banque de France) qui disposent de données très intéressantes sur les entreprises. Ainsi, ces informations, prises dans leur ensemble, sont nombreuses et riches d'enseignement mais elles sont dispersées.

La DGE connaît ces données, y a déjà accès et les utilise dans certaines de ses analyses. Pour répondre aux besoins exprimés lors des entretiens menés par la Cour, mais aussi au vu du nombre de chiffres incohérents et non labellisés qui circulent sur les entreprises, la DGE devrait jouer un rôle dans la diffusion sur son site de ces données référencées et de qualité, en veillant à rendre compte des filières, des territoires et des différents profils d'entreprises.

Elle pourrait même aller plus loin en ayant un rôle d'expertise sur les données produites par les acteurs économiques, dont la fiabilité et la représentativité ne sont pas toujours assurées alors qu'elles fondent nombre d'arbitrages politiques. Ce travail est en cours actuellement au sein de la DGE, sur le secteur du tourisme, et doit être encouragé.

Par ailleurs, récemment, la DGE a comblé un besoin sur des thématiques non couvertes ou mal couvertes, en construisant des indicateurs dans le cadre des politiques prioritaires du gouvernement (PPG), au titre de la politique de plein emploi et de réindustrialisation. Elle a élaboré un indicateur pour suivre l'évolution des métiers industriels dans l'ensemble des entreprises, industrielles ou non, et un indicateur pour mesurer l'évolution du nombre de sites industriels (nombre d'ouvertures nettes des fermetures), qui jusqu'à présent était suivie par le cabinet Trendeo qui publiait un indicateur fondé sur le recensement des annonces dans la presse. Ces deux indicateurs enrichissent l'analyse du tissu productif industriel⁴⁹ mais il est difficile pour la DGE de reproduire un tel travail de construction d'indicateurs qui nécessite en amont un lourd investissement.

⁴⁹ DGE, *Où en est la réindustrialisation de la France ?* 2024

Un accès à élargir à certaines catégories de données

La DGE dispose déjà de nombreuses données mais n'a pas accès à d'autres pourtant pertinentes pour disposer d'une vision complète des entreprises et surtout des aides qu'elles reçoivent, condition nécessaire pour une revue pertinente des sujets. Si l'Insee autorise l'accès à ses données d'entreprise via un centre sécurisé, certains opérateurs ou structures refusent de fournir des données individuelles, pourtant indispensables pour une évaluation de qualité, sous le prétexte qu'elles sont confidentielles, au titre du secret bancaire par exemple. Il paraîtrait normal que la DGE reçoive des opérateurs de l'Etat les données sur les soutiens aux entreprises.

La note de la Cour de juillet 2023 précité relevait « *le partage entre les différents acteurs publics des données nécessaires au suivi des entreprises [devait] être amélioré* ». La DGE n'a pas établi de politique de données, laquelle apparaît incontournable pour répondre à sa mission d'éclairage et d'évaluation, ex ante et ex post.

Recommandation n° 9. (Direction générale des entreprises) : Améliorer la diffusion de données et d'analyses référencées sur les entreprises, les filières et les territoires.

4.2.3 Des travaux à mieux structurer et valoriser

L'outil phare de la DGE en la matière est la publication de « *Théma* », dont 18 éditions ont paru depuis 2021, avec une accélération du rythme des sorties : 8 en 2021 et 2022, 10 en 2023, et 4 depuis janvier 2024. En format court et facilement lisibles, ces *Théma* mériteraient d'être complétés par un autre format de publication, ressortant de la catégorie du document de travail, pour exposer les données traitées et la méthodologie appliquée et afficher ainsi en toute transparence les méthodes statistiques et économétrique des analyses de la DGE. On peut également regretter que ces *Théma* ne s'accompagnent pas systématiquement, dans le cadre d'une politique de transparence et d'open data, des données des graphiques associés.

Plus généralement pour afficher son expertise microéconomique, la DGE gagnerait à orienter certains de ses *Théma* vers des analyses mettant l'accent sur la dispersion des situations des entreprises grâce aux données individuelles sur les entreprises auxquelles elle a accès. Elle devrait également proposer plus d'études d'évaluation *ex post* et rendre compte, dans une optique de transparence mais aussi d'éclairage⁵⁰.

⁵⁰ Le *Théma* n°20 « Où en est la réindustrialisation de la France ? », paru en mai 2024, semble aller dans ce sens.

Des publications récentes de la DGE avec davantage d'expertise en analyse économique : une démarche à poursuivre

Si les premiers *Théma* fin 2021 étaient plutôt descriptifs, les nouvelles publications sont des analyses statistiques effectuées par des équipes DGE travaillant sur les données individuelles d'entreprises auxquelles ils ont accès, ce qui est à mettre en regard de la montée en puissance et en expertise de la sous-direction P3E au sein du SCIDE. Cette évolution récente de visibilité sur des analyses effectuées au sein de la DGE doit être encouragée.

Ainsi le *Théma* de mars 2024 est l'exemple d'un travail d'expertise permettant de faire le point sur une revendication du commerce principalement physique qui soutenait qu'il était plus imposé fiscalement que les spécialistes de vente en ligne. L'étude montre que ce n'est pas le cas et que le poids des impôts de production est le même. Ce *Théma* montre ainsi la capacité de la DGE à éclairer le débat en rétablissant les faits.

Cependant si ces nouvelles publications *Théma* abordent des analyses plus évaluatives, la plupart des publications s'apparentent encore majoritairement à du suivi de déploiement que de véritables évaluations. Sur ce point, la DGE s'est mobilisée pour pousser à la mise en place d'évaluations de politiques publiques et pour conserver les données comme elle le met en évidence dans sa note *Théma* 5 : « Cette évaluation, ainsi que la collecte de données nécessaires, doivent être prévues dès la mise en place des dispositifs de soutien afin de pouvoir les adapter mais aussi de les arrêter et de réorienter les fonds publics si l'aide est jugée inefficace ».

Par ailleurs, la DGE n'a pas renouvelé ses exercices de prospective « Technologies clés » qu'elle réalisait : l'étude Technologies Clés 2020 a été réalisée entre l'automne 2014 et début 2016, et depuis aucun exercice n'a été lancé alors même que l'objectif affiché était d'en réaliser tous les cinq ans et que depuis 2014 l'environnement des entreprises a été bouleversé avec des effets dont les conséquences mériteraient une réflexion. Une initiative récente de 2022 vise à renouveler cette réflexion prospective puisque la DGE a engagé une collaboration avec l'Académie des technologies pour orienter des travaux vers la prospective.

Ces publications sont en outre insuffisamment mises en valeur sur le portail DGE : la rubrique « données et études » n'est pas directement accessible et doit être cherchée dans la rubrique « en pratique » ou via un « pop » pas très visible sur le site. Le portail de la DGE, comme d'ailleurs son rapport d'activité, mettent en avant les politiques publiques envers les entreprises ce qui normal mais pas ses propres productions en termes de publications et études, ce qui est nuit ainsi à la visibilité de ses travaux.

Plus généralement la DGE gagnerait à élaborer une véritable politique de diffusion. Sur son portail figure dans la rubrique « Études » deux autres lignes de publications à côté des *Théma* qui semblent abandonnées : les « 4 pages de la DGE » arrêtées depuis 2019, les « Dossiers » dont le dernier date de janvier 2022. Ce dernier format, moins resserré que les *Théma*, est pourtant adapté à des dossiers statistiques descriptifs, comme le dernier paru sur les ETI, ou pour développer les méthodologies utilisées dans les analyses publiées sous la ligne *Théma*, qui ne peut entrer dans les détails. Ce type d'entrée statistique manque sur le site de la DGE.

Enfin la DGE pourrait jouer un rôle plus pédagogique de diffusion plus large d'études ou de données descriptives sur les entreprises faites ailleurs mais difficilement accessibles à tous les publics.

4.2.4 Des liens à développer avec le monde de la recherche pour structurer une capacité de prospective et d'évaluation

Alors que la DGE a des missions d'expertise, d'éclairage et d'évaluation, elle ne collabore pas avec des équipes de recherche comme le font les autres structures d'évaluation et de statistique de l'État (DARES, DEPP par exemple) qui mettent en place des conventions, en vue de contribuer aux évaluations *ex ante* et *ex post*.

La DGE côtoie des chercheurs dans de nombreux comités, ceux des évaluations des différents plans, comme France Relance, pilotés par France Stratégie, et utilise des résultats de recherche. Elle gagnerait à établir des liens plus poussés pour élargir son expertise et multiplier les analyses sur les entreprises et les politiques publiques envers les entreprises.

Elle pourrait ainsi établir des collaborations avec des équipes de recherche et accueillir de doctorants, par exemple dans le cadre des bourses COFRA (convention de formation par la recherche en administration).

Il existe de nombreux chercheurs actifs dans les champs thématiques couverts par la DGE, qui ont accès de par leur statut à des données riches sur les entreprises afin de réaliser des études, dont l'expertise est reconnue et qui ont même, pour certains, développé des modèles de micro simulation qui pourraient être très utiles à la DGE. La DGE gagnerait à travailler avec eux, comme le comité d'évaluation du plan de relance l'a fait. Cela lui permettrait de démultiplier ses analyses, d'améliorer son expertise et d'afficher aussi des évaluations de qualité et objectives.

Une telle évolution répondrait à une difficulté non neutre : dans la mesure où la sous-direction P3E ne bénéficie pas de l'indépendance d'un service statistique ministériel, il est assez délicat de lui demander d'évaluer les actions qu'elle a aidées à définir et que la DGE dans son ensemble a la charge de mettre en œuvre. Si elle doit initier et superviser le processus d'évaluation, elle ne peut en être l'unique actrice. La DGE, en faisant plus souvent appel au monde de la recherche universitaire, pourra améliorer et démultiplier ses analyses mais aussi renforcer leur qualité scientifique et leur objectivité.

Recommandation n° 10. (Direction générale des entreprises) : Mettre en place des conventions avec des laboratoires de recherche pour renforcer les réflexions prospectives et les capacités d'étude de la DGE.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

*La DGE a connu une évolution marquée en devenant force de propositions et a prouvé sa réactivité pour élaborer des actions, les mettre en place et les accompagner auprès des entreprises. Elle est également devenue un acteur reconnu pour ses analyses sur les entreprises et sur l'évaluation *ex ante* et *ex post* des politiques publiques. Sur ce point, elle n'est cependant pas allée jusqu'au bout de sa transformation. Ses activités sur ces deux dimensions ne sont pas assez visibles, même si sa nouvelle ligne de publication Thema lui permet d'afficher des études de qualité qu'il faudrait multiplier.*

La DGE a un rôle à jouer dans la mise à disposition de données et analyses descriptives, sur les entreprises, filières et territoires pour éclairer l'ensemble des acteurs publics.

Elle gagnerait aussi à renforcer les liens avec le monde de la recherche académique pour démultiplier ses travaux, augmenter son expertise et disposer d'études de qualité et objectives pour étayer et enrichir ses analyses. Cette démarche permettrait aussi de répondre à la difficulté déontologique que peut avoir une direction en charge ou associée à la mise en place de politiques publiques d'évaluer ses propres actions.

GLOSSAIRE

Sigle	Libellé
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ASIM	Convention d'actions de soutien aux investissements de modernisation
ASP	Agence de services et de paiement
BOP	Budget opérationnel de programme
BPI	Bpifrance
BPI AE	Bpifrance Assurance Export
CAP	Cellule d'appui aux projets
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CCED	Commissariat aux communications électroniques de défense
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CCP	Code de la commande publique
CDD	Contrat à durée déterminée
CIA	Complément indemnitaire annuel
CM	Chargé de mission
CMA	Chambre des métiers et de l'artisanat
CN	Conseil national
CNC	Conseil national du commerce
CNI	Conseil nationale de l'industrie
CO2	Dioxyde de carbone
COFRA	Convention de formation par la recherche en administration
Covid-19	Co (corona) Vi (virus) D (disease) 19 (année de son apparition) - Maladie infectieuse respiratoire causée par le coronavirus SARS-CoV-2
CP	Chargé de projet
CP	Crédit de paiement
CRP	Commissaires aux restructurations et prévention des difficultés des entreprises
CSF	Comité stratégique de filière
CTS	Comité technique spécial (DIRECCTE)
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Ministère du travail, de la santé et des solidarités)
DARP	Délégué à l'accompagnement des reconversions professionnelles
DCM	Département comptable ministériel
DDETS	Directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités
DEAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DEMATES	Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (Ministère de l'Intérieur)
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Secrétariat Éducation nationale, enseignement supérieur, recherche, des sports et des jeux olympiques et paralympiques)
DG	Directeur général

LA DIRECTION GÉNÉRALE DES ENTREPRISES : UNE REORGANISATION ABOUTIE, UN
RAPPORT AUX TERRITOIRES A RENFORCER

DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGCIS	Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services
DGDDI	Direction générale des douanes et droits indirects
DGE	Direction générale des entreprises (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique)
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (Ministère du Travail, de la Santé et des Solidarités)
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire (Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse)
DGESIP	Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche)
DGFîP	Direction générale des finances publiques
DGRI	Direction générale de la recherche et de l'innovation (Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires)
DGT	Direction générale du trésor
DINUM	Direction interministérielle du numérique
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DISSE	Délégué à l'information stratégique et à la sécurité économique
DITP	Direction interministérielle de la transformation publique
DREETS	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
ETI	Entreprise de taille intermédiaire
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein annuel travaillé
IA	Intelligence artificielle
IGF	Inspection générale des finances
IMT	Institut Mines-Telecom
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
MAEI	Mission de l'action européenne et internationale (SCIDE)
MEAE	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères
MEFR	Ministère de l'économie, des finances et de la relance
MEFSIN	Ministère de l'économie, des finances et de la Souveraineté industrielle et numérique
MESRI	Mission interministérielle recherche et enseignement supérieur
MRE	Mission de restructuration des entreprises
NOTRé (loi)	Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République
OD	Observations définitives
OMC	Organisation mondiale du commerce
OSE	Opérateur de service essentiel
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PAE	Plafond d'emplois autorisé

LA DIRECTION GÉNÉRALE DES ENTREPRISES : UNE REORGANISATION ABOUTIE, UN
RAPPORT AUX TERRITOIRES A RENFORCER

PCRH	Prestation de conseil en ressources humaines
PIA	Programme d'investissement d'avenir
PIIEC	Projet Important d'Intérêt Européen Commun
PLF	Projet de loi de finances
PME	Petite et moyenne entreprise
PÔLE 3E (P3E)	Pôle Entreprises, emploi, économie (DREETS)
PPG	Politiques prioritaires du gouvernement
R&D	Recherche et développement
RBOP	Responsable de Budget Opérationnel de Programme
RH	Ressources humaines
RIM	Réunion interministérielle
SA	Société anonyme
SATEI	Service de l'animation territoriale, de l'Europe et de l'international
SCIDE	Service de la compétitivité, de l'innovation et du développement des entreprises (DGE)
SD	Sous-direction
SDDE	Sous-direction du développement des entreprises (SCIDE)
SDE	Service des entreprises (DIRECCTE)
SDI	Service de l'industrie (DGE)
SDP3E	Sous-direction de la prospective, des études et de l'évaluation économiques (SCIDE)
SDPI	Sous-direction de la politique industrielle
SEER	Service économique de l'État en région
SEN	Service de l'économie numérique (DGE)
SEP	Service de l'économie de proximité (DGE)
SESSI	Service des études et des statistiques industrielles (DGE)
SFA	Service fait assisté
SFP	Service fait présumé
SG	Secrétariat général
SGPE	Secrétariat général pour la planification écologique
SGPI	Secrétariat général pour l'investissement (Premier ministre)
SISSE	Service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (DGE)
SQUALPI	Service de la qualité des produits industriels (DGE)
SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
SSM	Service statistique ministériel
STCAS	Service du tourisme, du commerce, de l'artisanat et des services
Théma	Éclairage synthétique sur des sujets de politique économique, en lien avec le champ de compétence de la DGE
TPE	Très petite entreprise

ANNEXES

Annexe n° 1. Suivi des recommandations du référé de la Cour des comptes de 2017

<i>Recommandations</i>	<i>État de mise en œuvre selon la Cour</i>
<i>Recommandation n° 1 : concentrer les forces de la DGE sur les secteurs industriels et tertiaires à fort enjeu, y compris sur ceux à compétences ministérielles partagées et, de façon générale, en renforçant l'association avec les autres ministères concernés (DGE, secrétariat général du Gouvernement).</i>	Mise en œuvre à l'occasion de la réorganisation de l'administration centrale
<i>Recommandation n° 2 : pleinement intégrer, dans l'organisation et le fonctionnement de la DGE, la numérisation de l'économie et l'interpénétration entre industries et services (DGE).</i>	Mise en œuvre au travers de la réorganisation de l'administration centrale
<i>Recommandation n° 3 : englober dans la comitologie du Conseil national de l'industrie (CNI) et des comités stratégiques de filière (CSF) l'ensemble des secteurs industriels et des services non financiers associés (DGE, secrétariat général du Gouvernement).</i>	Mise en œuvre
<i>Recommandation n° 4 : réévaluer, dans les priorités de la DGE, l'attention et les moyens consacrés aux domaines tertiaires non financiers (ingénierie, commerce, artisanat, tourisme, professions libérales) (DGE).</i>	Mise en œuvre
<i>Recommandation n° 5 : en région, intégrer dans les DIRECCTE les différents réseaux territoriaux (hors DIRECCTE) sur lesquels s'appuie la DGE (CRP, RUI, chargés de mission SIC, etc.) ; au sein de la DGE, fusionner les différentes entités chargées de la gestion et de l'animation des réseaux territoriaux (DGE).</i>	<i>Partiellement mise en œuvre. S'agissant de la gestion et de l'animation des réseaux territoriaux, l'organisation actuelle peut encore être améliorée.</i>
<i>Recommandation n° 6 : 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 (DGE).</i>	Partiellement mise en œuvre
<i>Recommandation n° 7 : alléger la DGE des tâches de gestion, notamment de personnel, qui débordent l'exercice de son cœur</i>	<i>Mise en œuvre. Le transfert de la gestion des corps est effectif.</i>

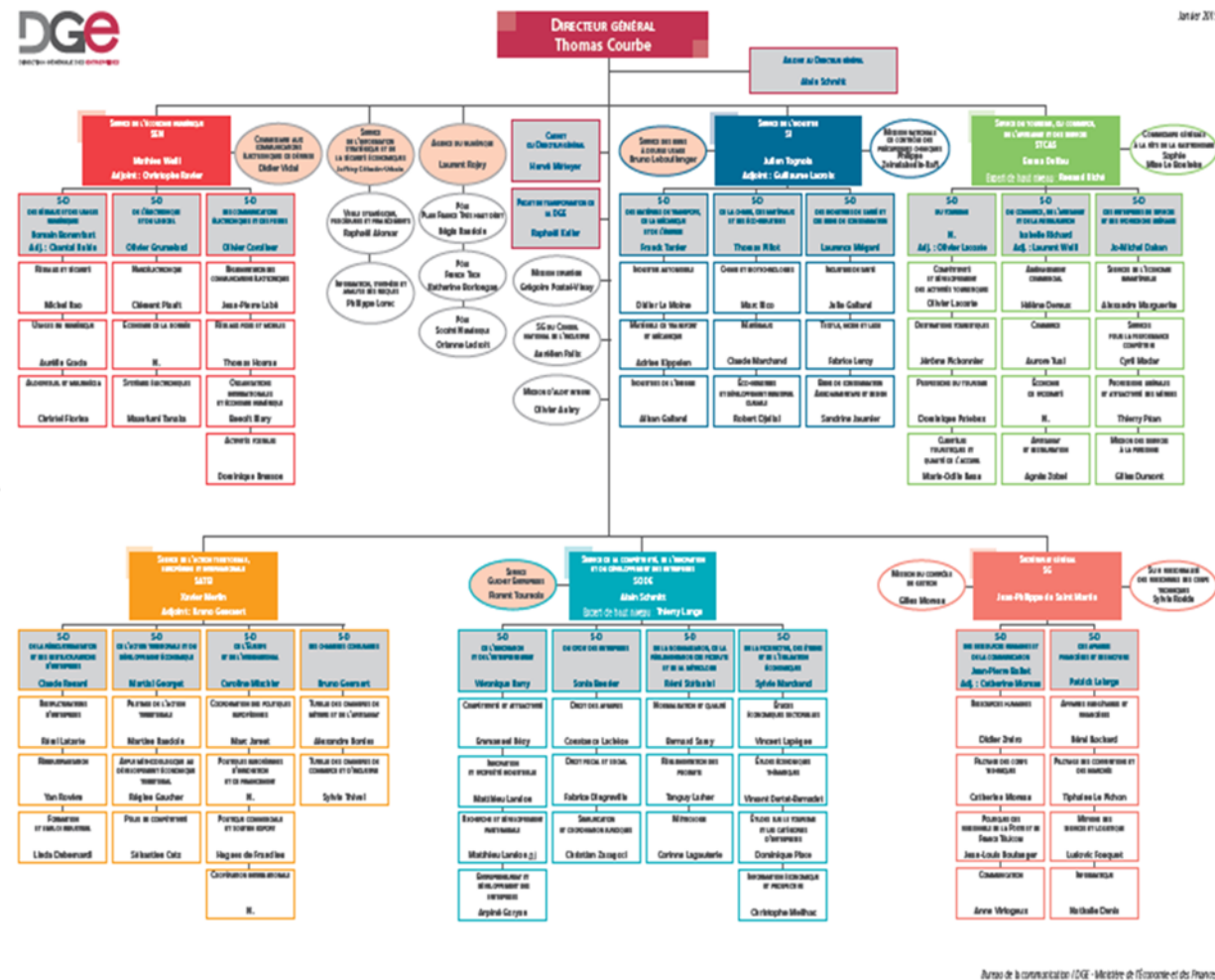
LA DIRECTION GÉNÉRALE DES ENTREPRISES : UNE REORGANISATION ABOUTIE, UN
RAPPORT AUX TERRITOIRES A RENFORCER

<i>Recommandations</i>	<i>État de mise en œuvre selon la Cour</i>
<i>de métier de direction stratégique (DGE et secrétaire général des ministères économiques et financiers).</i>	
<i>Recommandation n° 8 : resserrer et simplifier, au sein de la DGE, l'articulation entre les services sectoriels et les fonctions de portage des politiques transverses.</i>	Mise en œuvre. La réorganisation de l'administration centrale et ses ajustements (création de la sous-direction de la politique industrielle) a permis de mieux articuler ces acteurs.

Source : DGE. Coût moyen par agent pour la DGE, tout compris

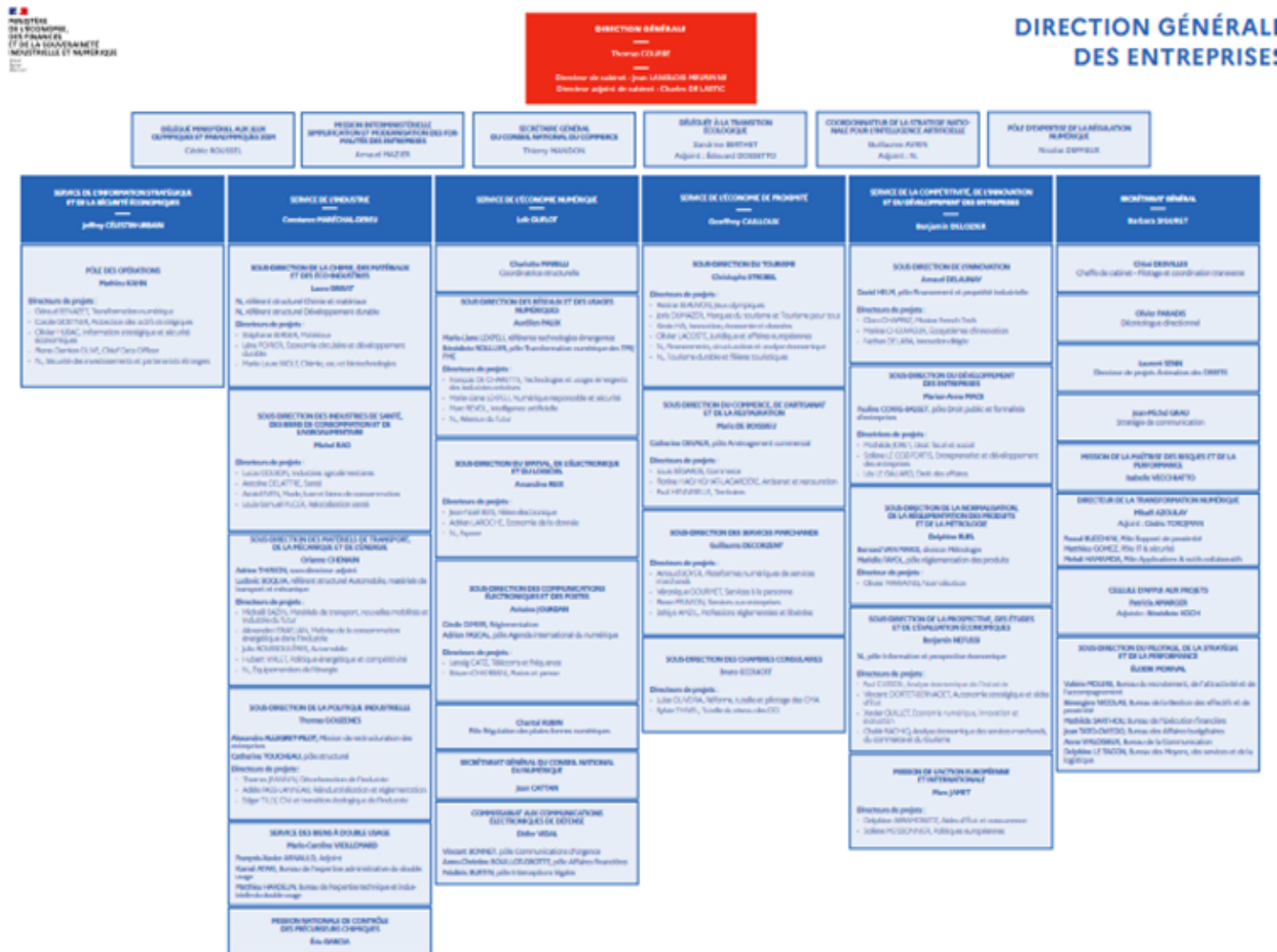
Annexe n° 2. Organigrammes de la DGE : évolutions entre 2019 et 2023

Organigramme n° 2 : Organigramme de la DGE en 2019



LA DIRECTION GÉNÉRALE DES ENTREPRISES : UNE REORGANISATION ABOUTIE, UN RAPPORT AUX TERRITOIRES A RENFORCER

Organigramme n° 3 : Organigramme de la DGE en 2023



Organigramme n° 4 : Évolution de l'organigramme des services de la DGE 2017-2024 « avant, pendant, après la réforme »

	AVANT	LA REFORME	APRES	AVANT	LA REFORME	APRES	AVANT	LA REFORME	APRES	AVANT	LA REFORME	APRES	AVANT	LA REFORME	APRES	AVANT	LA REFORME	APRES
Services	SI	SI	SI	SEN	SEN	SEN	STCAS	STCAS	SEP	SCIDE	SCIDE	SCIDE	SG	SG	SG	SATEI		SISSE
Sous-directions	Matériels de transport, mécanique et énergie	Matériels de transport, mécanique et énergie	Matériels de transport, mécanique et énergie	Réseaux et usages numériques	Réseaux et usages numériques	Réseaux et usages numériques	Tourisme	Tourisme	Tourisme	Innovation et entrepreneuriat	Innovation	Innovation	Ressources humaines et communication	Pilotage, stratégie et performance	Pilotage, stratégie et performance	Réindustrialisation et restructurations d'entreprises		Pôle des opérations
	Chimie, matériaux et éco-industries	Chimie, matériaux et éco-industries	Chimie, matériaux et éco-industries	Électronique et logiciel	Électronique et logiciel	Spatial, électronique et logiciel	Commerce, artisanat et restauration	Commerce, artisanat et restauration	Commerce, artisanat et restauration	Droit des entreprises	Développement des entreprises	Développement des entreprises	Affaires financières	Pôle développement et méthodes	Appui aux projets	Action territoriale et développement économique		
	Industries de santé, des biens de consommation et de l'agro-alimentaire	Industries de santé, des biens de consommation et de l'agro-alimentaire	Industries de santé, des biens de consommation et de l'agro-alimentaire	Communications électroniques et postes	Communications électroniques et postes	Communications électroniques et postes	Entreprises de services et professions libérales	Services marchands	Services marchands	Normalisation, réglementation des produits et métrologie	Normalisation, réglementation des produits et métrologie	Normalisation, réglementation des produits et métrologie		Pôle pilotage des corps techniques	Transformation numérique	Europe et international		
			Politique industrielle		Pôle Régulation des plates-formes numériques	Régulation des plates-formes numériques		Chambres consulaires	Chambres consulaires	Prospective, études et évaluation économiques	Prospective, études et évaluation économiques	Prospective, études et évaluation économiques			Animation DREETS	Chambres consulaires		
Missions / Commissariats	Service des biens à double usage	Service des biens à double usage	Service des biens à double usage	Commissariat aux communications électroniques de défense	Commissariat aux communications électroniques de défense	Commissariat aux communications électroniques de défense	Commissariat général à la fête de la gastronomie			Service guichet des entreprises	Mission de l'action européenne internationale	Mission de l'action européenne internationale	Mission du contrôle de gestion et des audits	Mission du contrôle de gestion	Mission de la maîtrise des risques et de la performance		SISSE	
	Mission nationale de contrôle des précurseurs chimiques	Mission nationale de contrôle des précurseurs chimiques	Mission nationale de contrôle des précurseurs chimiques		Secrétariat général du conseil national du numérique	Secrétariat général du conseil national du numérique	Mission des services à la personne						Suivi personnalisé des personnels des corps techniques					Secrétariat général du service
		Secrétariat général du conseil national de l'industrie																Pôle des opérations
		Mission de restructuration d'entreprises																

AVANT 2017
LA REFORME Arrêté du 18 décembre 2019
APRES mars-24

SATEI Service de l'action territoriale, européenne et internationale
SCIDE Service de la compétitivité, de l'innovation et du développement des entreprises
SEN Service de l'économie numérique
SEP Service de l'économie de proximité
SG Secrétariat général
SI Service de l'industrie
SISSE Service de l'information stratégique et de la sécurité économiques
STCAS Service du tourisme du commerce, de l'artisanat et des services

Annexe n° 3. La définition des missions des services économiques de l'État en région

Exemples de missions des DREETS en matière de développement économique ayant connu, depuis 2018, une intensification des sollicitations adressées aux SEER, ou excédant le champ d'intervention arrêté lors de la restructuration du réseau.

- Au titre de la réponse d'urgence à la crise :
 - mise en œuvre des cellules d'urgence, le plus souvent conjoints avec les conseils régionaux, destinés à passer en revue les entreprises des filières les plus exposées aux conséquences de la crise (automobile, aéronautique, etc.),
 - suivi et accompagnement des entreprises en difficulté,
 - appui aux filières les plus vulnérables,
 - communication auprès des réseaux économiques et consulaires sur les différents dispositifs mis en œuvre par l'État,
 - réponse aux sollicitations nombreuses des entreprises (mise en place de centres de réception des appels dans certaines Direccte puis DREETS).
- Au titre du plan de relance :
 - instruction pendant près d'un an des dossiers de demande de subventions déposés dans le cadre des appels à projets nationaux, en lien avec la DGE,
 - suivi des entreprises lauréates,
 - promotion des dispositifs et suivi de leur mise en œuvre
 - appui aux sous-préfets à la relance (2020-2022)
- Au titre du plan France 2030 :
 - participation à la préqualification des projets déposés,
 - décision conjointement avec les conseils régionaux des aides accordées dans le cadre des volets régionalisés
 - appui aux sous-préfets référents France 2030,
 - suivi de l'appel à manifestation d'intérêt « compétences et métiers d'avenir » en lien avec le rectorat
- Autres dispositifs, hors plans gouvernementaux spécifiques, ayant conduit à une sollicitation nouvelle ou supplémentaire des SEER :
 - mise en œuvre des actions de décarbonation des activités industrielles en lien avec les Dreal et les délégations régionales de l'Ademe,
 - suivi en lien avec la DGE des projets importants d'intérêt européen commun,
 - accompagnement des ETI dans le cadre du programme expérimental « ETIncelles » lancé par la DGE,
 - accompagnement des territoires retenus dans le cadre du dispositif « Rebond industriel » lancé en 2023
 - déploiement du plan eau
 - animation du dispositif Territoires d'industrie en relais de l'ANCT,
 - tutelle des chambres consulaires et animation des chambres, notamment de la Chambre des métiers de l'artisanat (alors que l'artisanat est exclusivement exclus du sujet),

- actions relatives à l'orientation professionnelle, notamment la Semaine de l'industrie que les SEER doivent animer chaque année ou, depuis 2024, la semaine des métiers du tourisme, alors même que le tourisme est exclusivement exclus des compétences du développement économique,
- traitement des enjeux de foncier industriel
- instruction des dossiers de l'exposition « Fabriqué en France »
- travail sur la cybersécurité.

Annexe n° 4. Conventions de mandats de gestion passées par la DGE avec divers opérateurs

Tableau n° 10 : Liste des principales conventions de mandats de gestion passées par la DGE durant la période sous contrôle

	Date de signature	Opérateur	Dotations prévisionnelles (M€)	Dotations payées (en M€) début 2024	Frais de gestion prévisionnels*
<i>ASIM</i>	2020 (relance)	Bpifrance	2 132,27	1 418,63	1,8 % maximum (38,48 M€ début janvier 2024)
<i>Commerces multi activités</i>	2021 (relance)	Réseau CCI France	10,9	10,9	Aucun
<i>Compensation carbone</i>	2020 (relance)	ASP	1 114,44	1 114,44	Forfait et part variable suivant le nombre de dossiers
<i>Décarbonation de l'industrie</i>	2020 (relance)	ADEME	834,10	288,02	2% des engagements conventionnés
<i>Décarbonation de l'industrie</i>	2020 (relance)	ASP	49,07	22,11	Forfait et part variable suivant le nombre de dossiers
<i>Aides au fonctionnement des réseaux de chaleur bas carbone</i>	2020 (relance)	ASP	324,33	0	Forfait et part variable suivant le nombre de dossiers
<i>Numérisation des entreprises</i>	2020 (relance)	ASP	60	57,42	Forfait et part variable suivant le nombre de dossiers
<i>FISAC</i>	2020	ASP	51,65	51,65	Forfait et part variable suivant le nombre de dossiers
<i>Fonds territorial d'accessibilité</i>	2023	ASP	49,80	5	Forfait et part variable suivant le nombre de dossiers
<i>Formation Action</i>	2020 (relance)	Bpifrance	33,1	19,4	2 M€ soit 6,45 %
<i>Industrie du futur</i>	2020 (relance)	ASP	878	499,6	Forfait et part variable suivant le nombre de dossiers avec un plafond fixé à 1,3 % de l'enveloppe globale des crédits alloués

LA DIRECTION GÉNÉRALE DES ENTREPRISES : UNE REORGANISATION ABOUTIE, UN
RAPPORT AUX TERRITOIRES A RENFORCER

	Date de signature	Opérateur	Dotations prévisionnelles (M€)	Dotations payées (en M€) début 2024	Frais de gestion prévisionnels*
<i>PIEEC Hydrogène</i>	2020	Bpifrance	1 271,20	423,18	Entre 0,5 et 0,8 M€ en-dessous de 300M€ 0,75 à 1,3 M€ au-dessus
<i>Plan très haut débit</i>	2016-2022	Caisse des dépôts	2 395 M€ sur le P.343. Abondement de 240M€ au titre du plan de relance (P.364)	1 154,81	non précisés
<i>Plan très haut débit</i>	2023	ANCT	1 627,9 M€	0	Frais de gestion de 0,4 M€ imputés sur le P.112 au titre de la subvention pour charge de service public et frais salariaux de 0,4 M€ imputés sur le P.343
<i>Aide aux reconditionneurs de téléphones mobiles et tablettes</i>	2022	ASP	14,70	10,18	Forfait et part variable suivant le nombre de dossiers, avec un plafond fixé à 0,45 M€
<i>Salons et foires</i>	2022 (relance)	Réseau CCI France	19,24	19,24	Pas de frais de gestion
<i>Transformation numérique</i>	2020 (relance)	CDC	20	7,07	2,88 % TTC des aides décidées
<i>French Tech Tremplin</i>	2023	Bpifrance	11,21	9,39	Frais de mise en place : 0,5 % de la dotation ; 3,5% des financements accordés ; 1 200€ TTC par dossier lauréat ; 100 000€ pour les SI et 10 000€ par dossier en contentieux dans la limite de 10 dossiers. Hors contentieux : environ 0,84 M€ soit 7,5 %. En janvier 2024, ces frais s'établissaient à 7 %.
<i>Volontariat territorial en entreprise</i>	2019	Bpifrance	1,96	0,98	36 000€ TTC

Source : Cour des comptes. Les dotations prévisionnelles sont celles indiquées dans les conventions, avenants compris. * : les frais de gestion prévisionnels sont ceux indiqués dans la convention.

Annexe n° 5. Les marchés « métiers » de la DGE 2017-2023

La Cour a examiné les modalités d'exécution des marchés par la DGE, durant la période sous revue. L'analyse d'une sélection de marchés n'a pas conduit à relever d'irrégularités

Si les dépenses de la DGE relèvent, pour l'essentiel, de dépenses d'intervention, la part de celles ressortant du champ de la commande publique est minoritaire, un pic étant observé en 2021 à hauteur de 50,11 M€. Néanmoins, en nombre, elles représentent au moins un tiers de la totalité du nombre de dépenses au cours de la période sous revue.

Tableau n° 11 : Évolution de l'exécution des marchés de la DGE 2017-2022

<i>Année</i>	Nombre de dépenses	Montant des dépenses	% nombre de dépenses marchés / nombre total dépenses	% montant de dépenses marchés / montant total dépenses	Évolution/N-1 en %	Évolution /N-1 en montant
2017	1020	12 056 555	43,7	1,3	8,5	-0,8
2018	851	15 483 423	42,89	1,85	-16,57	28,42
2019	925	14 396 218	39,08	1,81	8,7	-7,02
2020	612	14 774 832	32,67	0,93	-33,84	2,63
2021	586	50 108 687	45,96	1,99	-4,25	239,15
2022	660	29 373 056	47,27	0,63	13,6	-33,49

Source : Rapports directionnels DGE du CBCM des Ministères économiques et financiers 2017 à 2022

Les marchés « métiers » permettent à la DGE de disposer d'une analyse objective, de soutenir ou de déployer directement partie de ses missions. Leurs objets concernent principalement des achats relatifs à des prestations intellectuelles : actions de communications, enquêtes générales, sous-traitance de services, conseil/études (assistance, accompagnement, prestation d'appui, aide à la décision), systèmes d'information, contrôle de conformité de produits en laboratoire⁵¹.

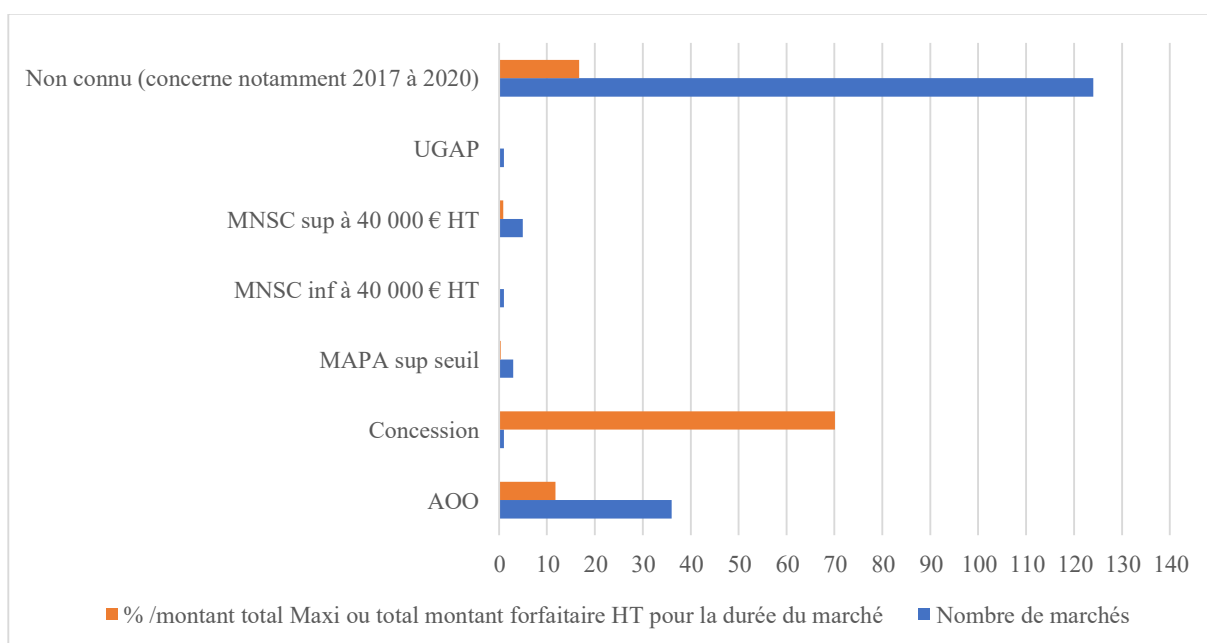
La période sous revue connaît une évolution des textes applicables dans le domaine de la commande publique, au cours de laquelle un objectif de mutualisation des achats est devenue un enjeu. La DGE a eu recours à l'ensemble des types de procédures de passation d'un marché public.

⁵¹ Dans le cadre de la surveillance du marché et de la vérification de la libre circulation des produits au sein du marché intérieur européen.

Au titre des procédures formalisées, la DGE a bénéficié de supports contractuels tels que des accords-cadres passés à l’initiative du secrétariat général des ministères économiques et financiers (prestations d’appui à l’administration) ou de la direction des achats de l’État (assistance à maîtrise d’œuvre de projets informatiques, prestations de conseil en matière de ressources humaines et d’achat) ou encore du secrétariat général pour la modernisation de l’action publique ou de la direction interministérielle de la transformation publique (assistance à la conception et à la mise en œuvre opérationnelle de projets de transformation de l’action publique – prestations de service).

La Cour a procédé à l’examen de 39 marchés « métiers » sélectionnés au sein d’une liste⁵², communiquée par la DGE, de 171 marchés passés entre 2017 et 2023, dont un contrat de concession, en se centrant sur les modalités de leur exécution⁵³, leur passation s’opérant le plus souvent en-dehors de la DGE s’agissant de marchés-cadres. Leur montant est très variable. Un tiers de ces marchés ont une durée inférieure à un an.

Schéma n° 1 : Nombre et poids financier des marchés DGE 2017-2023 par procédure de passation



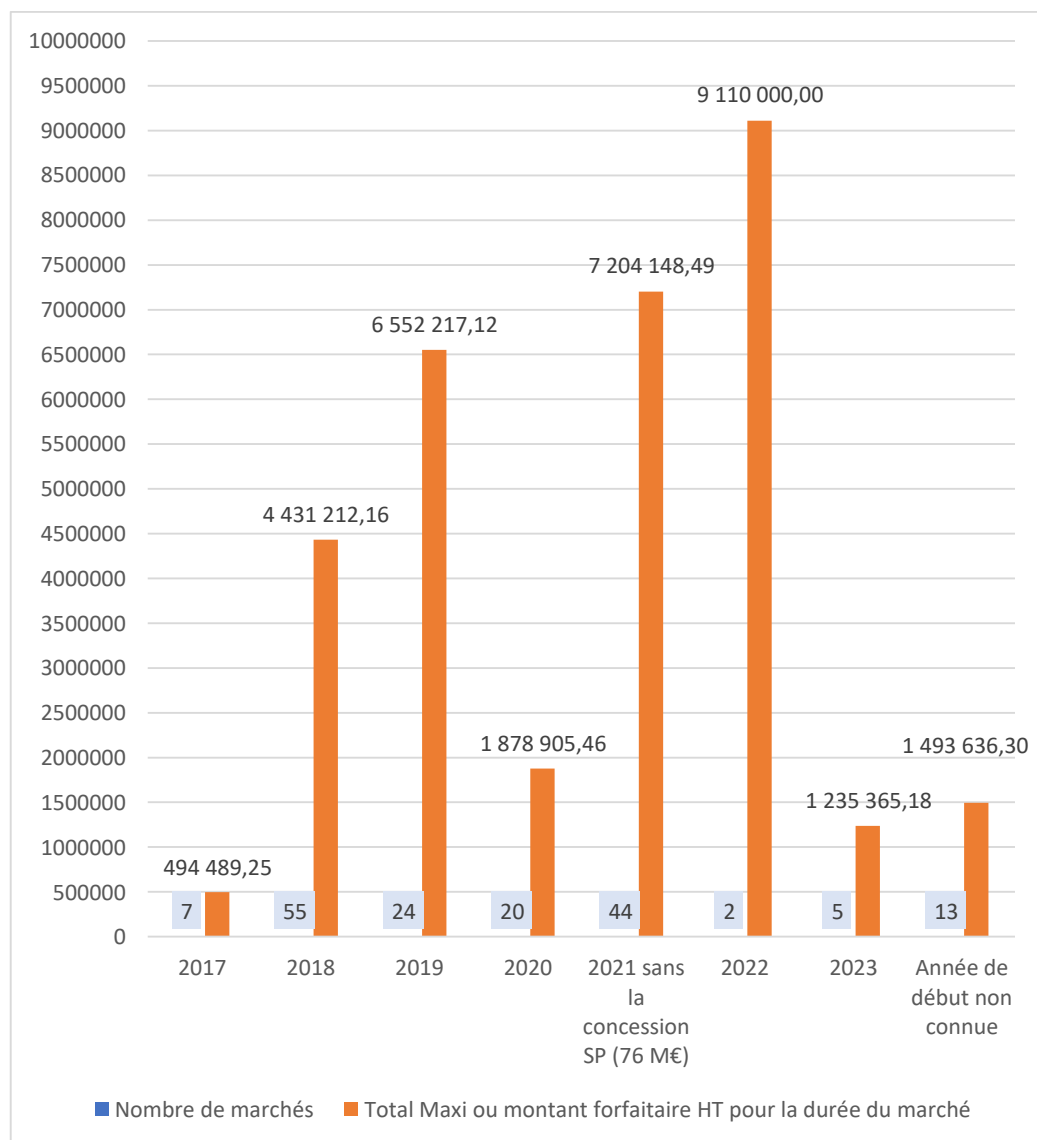
Source : Cour des comptes à partir de la liste des marchés « métiers » transmise par la DGE en réponse à la question D18 du premier questionnaire

La sélection s’est attachée aux montants les plus significatifs, à la mise en œuvre de différents montages contractuels, à l’existence d’avenant(s) ou de délais de réalisation contraints

⁵² La liste ne précise pas la procédure de passation des marchés de 2017 à 2020 (pour partie à compter de 2020), la majorité de ces derniers concerne des marchés de contrôle de conformité.

⁵³ Le choix du seul examen de l’exécution des marchés est consécutif au nombre de procédures formalisées à l’origine desquelles la DGE n’en a pas l’initiative. Par ailleurs, pour la période 2019-2023, l’actualité jurisprudentielle du droit des marchés publics fait apparaître que 80 % du contentieux du droit des marchés publics près du Conseil d’État porte sur l’exécution des marchés.

Schéma n° 2 : Évolution du nombre et du montant des marchés « métiers » de la DGE de 2017 à 2023 hors concession de service public



Source : Cour des comptes à partir de la liste des marchés « métiers » transmise par la DGE en réponse à la question D18 du premier questionnaire

L'examen de l'exécution des marchés sélectionnés a porté sur la vérification des points suivants :

- L'éligibilité de la DGE aux accords-cadres,
- La validité de la délégation de signature des signataires des pièces contractuelles,
- L'objet des avenants et leurs éventuels impacts d'ordre financier
- La cohérence entre le bordereau de prix et la facturation
- Le calcul des révisions de prix, le cas échéant
- La procédure d'attestation du service fait.

L'organisation de l'exécution des marchés de la DGE a été assurée entre 2018 et le mois d'août 2022 par le bureau de l'exécution financière près du secrétariat général de la DGE hormis le suivi technique, assuré par le service bénéficiaire. Depuis le mois de septembre 2022, au gré d'un contrat de service passé avec le secrétariat général du MEFSIN notamment le bureau des achats mutualisés de l'administration centrale (BAMAC), pour les achats supérieurs ou égaux à 40 000 € HT, ce dernier notifie chaque marché et assure le suivi juridique de l'exécution des marchés (révision de prix, rédaction-notification des avenants et de reconductions expresses).

Les pièces relatives à l'exécution sont déclarées être archivées dans le progiciel CHORUS. Néanmoins, la demande de ces dernières, au titre des marchés objet du contrôle de la Cour, s'est avérée incomplète, notamment lorsque le rapprochement des factures et des prix du marché est incohérent. Si les écarts ont été justifiés, il n'a pas pu être observé si les pièces initialement demandées avaient été partiellement produites ni si les notes de vérification de concordance étaient archivées en dehors de CHORUS. En matière de justification de la dépense, toute pièce ayant une incidence financière doit être connue, afin d'assurer la vérification de l'exactitude des calculs de liquidation⁵⁴.

Par ailleurs, outre l'observation des règles de durée de conservation des documents issus des processus des marchés publics⁵⁵, le résultat des prestations restant près des services métiers bénéficiaires, la gestion de la connaissance et de la mémoire semblent rester entières.

L'exécution des dépenses des marchés publics de la DGE se heurte également à la pratique d'une certification tardive du service fait, dont l'effet impacte le délai global de paiement⁵⁶.

Malgré les mesures envisagées en 2021 pour établir les services faits plus rapidement et de fluidifier la chaîne de la dépense, le taux d'anomalies lié à la certification du service fait reste important. Il est le premier motif de rejet du CBCM. Il est noté que la règle retenue compte cinq jours entre le dépôt dématérialisé de la facture du fournisseur dans CHORUS et la validation du service fait. Au-delà de ce délai, la facture est rejetée et le fournisseur doit réaliser une nouvelle transmission de sa facture. Le Bureau d'exécution financière (BEF) a formalisé la procédure de validation des services faits à l'endroit des acteurs bénéficiaires de prestations, celle-ci devant intervenir dès qu'elles sont terminées sans attendre la réception de la facture. Cependant, lorsque le service fait n'a pas été constaté, le BEF demande au service métier la validation au moyen d'« e-paraf » en lui transmettant le procès-verbal de service fait (format Excel et mentions obligatoires) et la facture correspondante. Cette pratique n'assure pas le respect du délai de cinq jours. La contrainte invite en définitive les parties (fournisseurs-services métiers) à mettre un terme à une phase donnée du marché.

Néanmoins, la DGE pourrait être invitée à utiliser pleinement le dispositif du service fait assisté (SFA) ainsi que celui du service fait présumé (SFP), tels qu'ils lui ont été proposés depuis 2021, ou toute autre modalité pour améliorer le délai de validation des services faits de ses marchés. En réponse, le directeur général des entreprises indique s'employer à réduire les délais de certification par un rappel systématique aux services prescripteurs des règles

⁵⁴ Arrêté du 22 février 2023 modifiant l'arrêté du 5 mai 2021 portant nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'État.

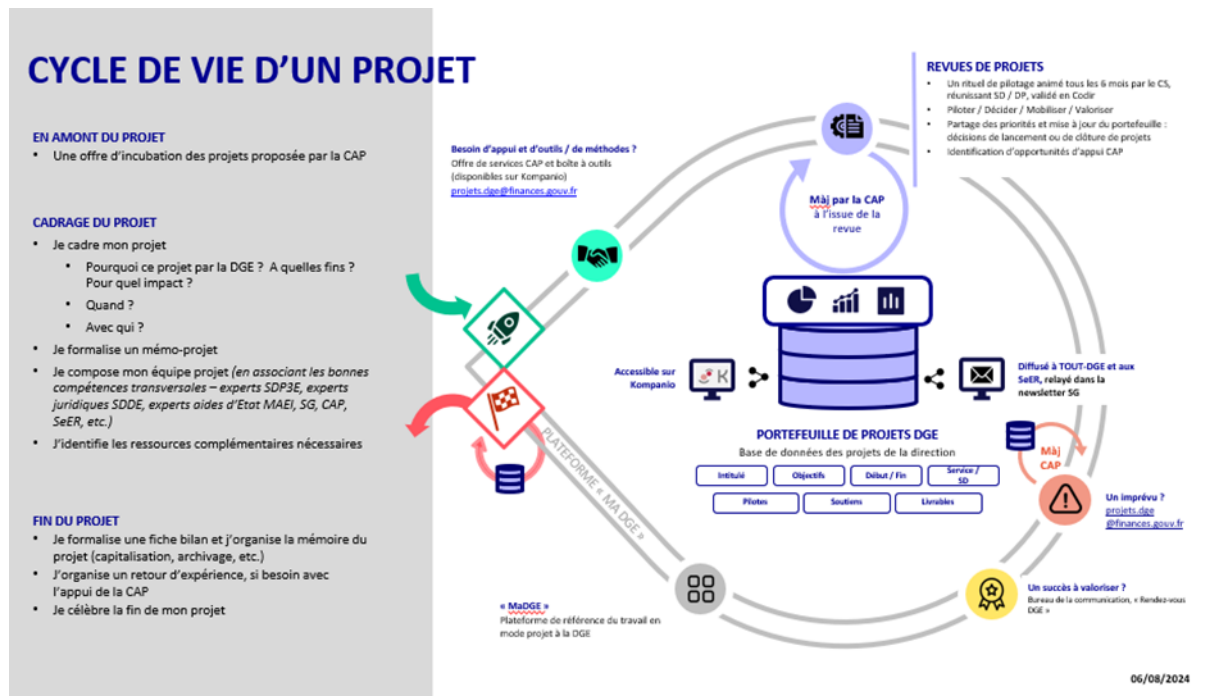
⁵⁵ La DGE applique les règles de conservation documentaire préconisées par la mission des archives ministérielles.

⁵⁶ Sauf en 2018 et 2020, le délai global de paiement (DGP) « commande publique » est supérieur au DGP « tout type de dépense » pour toute la période sous-revue et dépasse les 30 jours réglementaires en 2019. (Source : rapport directionnel annuel DGE du CBCM 2017 à 2022).

applicables. Des progrès ont été réalisés en 2023 s'agissant de la procédure de service fait assisté.

Outre l'invitation aux précisions ou améliorations précitées, les points vérifiés, au titre de l'exécution des 39 marchés « métiers » de la DGE sélectionnés, n'ont pas soulevé de problème de régularité.

Annexe n° 6. Le cycle de vie d'un projet à la DGE



Source : DGE