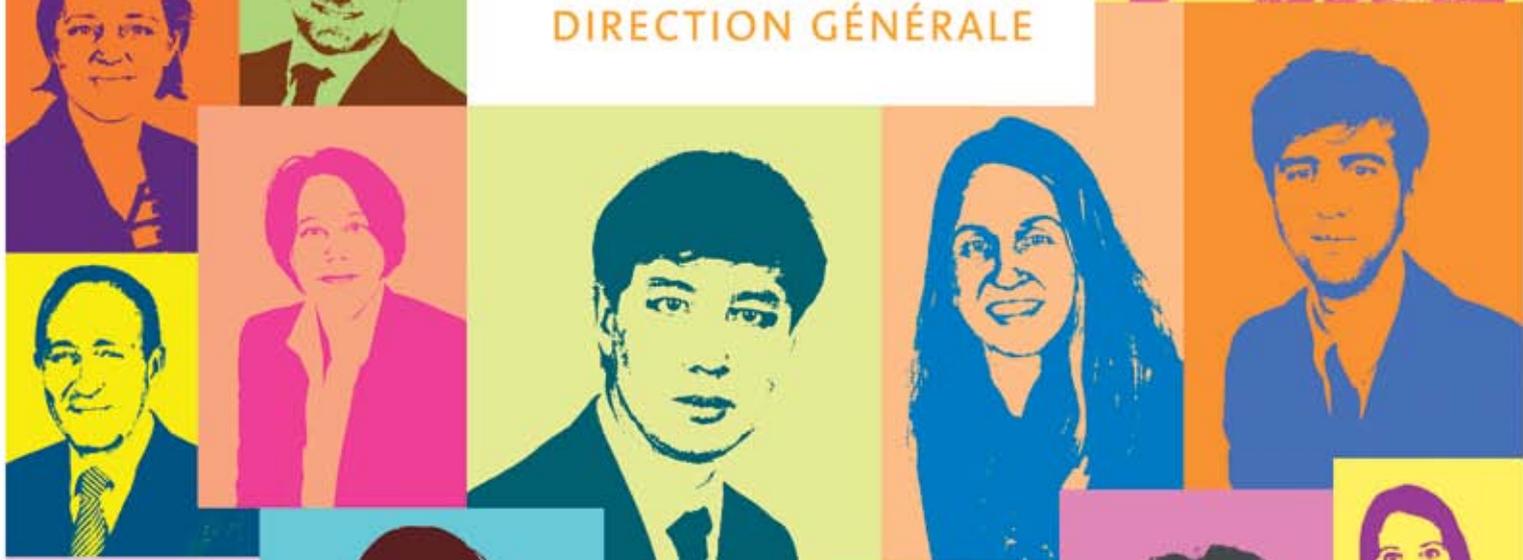




**10**  
**ans**  
DU  
**TRÉSOR**  
DIRECTION GÉNÉRALE





**Dix années au service  
des politiques économiques  
et financières de l'État**

TRÉSOR

SOR

# LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR A DIX ANS !



© Ministères économiques et financiers - SG

Il est peu courant qu'une direction d'état-major vouée au service du gouvernement se livre publiquement. La discrétion est en effet un principe bien connu au sein de la fonction publique de l'État. Pourtant, il est utile qu'une administration comme la direction générale du Trésor (DG Trésor) prenne le temps de se tourner vers un public plus large afin d'expliquer les efforts quotidiens déployés par les femmes et les hommes qui la composent, au service de l'intérêt général. À ce titre, les dix ans de l'acte fondateur de la direction, le décret du 15 novembre 2004 portant création d'une direction générale du Trésor et de la Politique économique (devenue en 2010 la DG Trésor), constituent une occasion idéale de mieux nous faire connaître.

Issue de la fusion de trois grandes directions (la direction des Relations économiques extérieures, la direction de la Prévision et la direction du Trésor), la DG Trésor est depuis dix ans un acteur public incontournable de la scène des politiques économiques et financières menées par l'État. Notre direction a une réputation de qualité qui l'honore : formation de haut niveau, expertise pointue, rigueur de nos productions, forte réactivité.

Une des grandes richesses de la DG Trésor, tient à l'extraordinaire diversité de ses collaborateurs : 95 nationalités pour 1 500 agents, une implantation dans 112 pays à travers le monde et une présence au sein des 22 régions françaises. Les agents du Trésor, aux

parcours très variés, manifestent un fort attachement à la direction et une réelle fierté à y travailler. Nous souhaitons que notre direction puisse continuer d'attirer et d'accueillir les meilleurs talents. Ce capital humain d'exception, la DG Trésor en aura besoin pour atteindre les objectifs qui vont structurer son action dans les prochaines années.

Il s'agit d'abord de s'engager résolument dans la stratégie gouvernementale de réformes économiques prioritaires en France pour les années à venir. Cela signifie améliorer le fonctionnement du marché du travail et faire reculer le chômage. Dans ce même objectif, toutes les équipes de la DG Trésor sont mobilisées pour créer un environnement favorable au

développement des entreprises ainsi que pour contribuer à la modernisation de l'action publique en proposant des pistes d'économies et de gains d'efficacité. Enfin, nous nous attachons à consolider la confiance dans les finances publiques françaises, en proposant des mesures en dépense et en recette ajustées à la trajectoire fixée par le gouvernement, mais aussi en réalisant le programme de financement de l'État dans les meilleures conditions de sécurité et de coût pour le contribuable.

Un deuxième axe de l'action de la DG Trésor s'inscrit dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'agenda européen, alors qu'une nouvelle équipe se met en place à la Commission. Tandis que la crise s'éloigne, nous travaillons à mobiliser toutes les capacités de l'Europe en faveur de la croissance. Nous veillons dans ce cadre à promouvoir des standards sociaux, financiers, environnementaux et économiques exemplaires, et poursuivons le « grand œuvre » que constitue la construction d'une Union économique et monétaire solide et aboutie.

Le troisième grand objectif que nous nous fixons est celui de la défense des intérêts économiques de la France dans le monde, en portant une diplomatie économique ambitieuse et en contribuant activement à la dynamique de régulation de la mondialisation, par la mise au point de normes, la conclusion d'accords, la participation à la gouvernance. Cette ambition est également servie par la consolidation du réseau des services économiques, en poursuivant les objectifs de leur Plan stratégique 2013-2018 en faveur de l'internationalisation des entreprises et de l'attractivité du territoire.

Pour porter ces chantiers majeurs, la DG Trésor a identifié deux marges de progrès principales. La première est une ouverture plus large sur notre environnement pour favoriser l'échange d'idées et la confrontation de nos analyses avec nos partenaires. La seconde s'appuie sur la communication : les réformes que nous élaborons, nous devons aussi les défendre. Nos propositions et nos analyses doivent donc être accompagnées, à chaque fois que possible, d'éléments pédagogiques et concrets permettant de faciliter leur appropriation.

Notre direction est née de la volonté de créer « un grand service de politique économique », force de proposition et d'innovation. Dix ans après, on peut vraisemblablement, sans excès de confiance, admettre que cet objectif est atteint. La capacité de travail de la DG Trésor et son expertise, la créativité et la réactivité de ses collaborateurs, qui font son excellence, ont incontestablement fait leurs preuves.

Nous remercions chaleureusement l'ensemble des dirigeants qui ont accepté de nous faire bénéficier ici de leur témoignage. Chacun d'entre eux aura marqué la DG Trésor de son empreinte et participé résolument au succès de cette remarquable aventure collective. Elle est retracée dans cette publication, qui propose un regard rétrospectif sur dix grands chantiers pour lesquels nous nous sommes mobilisés au cours des dix dernières années.

Si ces chantiers illustrent les nombreuses occasions qu'ont les agents de la DG Trésor d'intervenir au cœur de l'actualité et des préoccupations gouvernementales, ils ne représen-

tent qu'une partie de l'action des femmes et des hommes de la direction à qui nous voulons rendre hommage, qu'ils se trouvent en France où à l'étranger, pour leur dévouement, pour la qualité du travail accompli et pour l'énergie qu'ils déploient chaque jour. Mais toutes nos réalisations, portées depuis 2004, reflètent les valeurs que partagent celles et ceux qui sont aujourd'hui ou qui ont été hier des nôtres – l'engagement, l'ouverture, la loyauté, l'esprit d'équipe.

**Bruno Bézard,**  
directeur général du Trésor

**Sandrine Duchêne,**  
directrice générale adjointe,  
chef économiste et directrice  
des relations internationales

# LA COMPÉTITIVITÉ, PRINCIPAL DÉFI DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

Dès sa création, la DG Trésor s'est mobilisée en faveur de la compétitivité des entreprises françaises



Forum économique franco-chinois le 27 mars 2014 à Bercy

En s'appuyant sur une analyse approfondie de la situation de l'économie française, la direction générale du Trésor impulse ou soutient des initiatives pour renouer avec la croissance: crédit d'impôt compétitivité emploi, mise en place de la Banque publique d'investissement, simplification des obligations administratives pour les entreprises, etc., la DG Trésor est sur tous les fronts.

## Des performances à l'exportation mitigées, avec une tendance à la stabilisation sur la période récente

La DG Trésor a contribué à établir un constat sur la perte de compétitivité de l'économie française et ses causes, en combinant approches micro, macroéconomiques et sectorielles, et en considérant les aspects coût et hors coût. Plus largement, la DG Trésor s'est intéressée aux déséquilibres de compétitivité des pays membres de la zone euro et à ses conséquences. En effet, la part de marché française dans les exportations mondiales est en recul depuis 15 ans (2 pts). Même si ce déclin est d'ampleur similaire chez nos partenaires (États-Unis, Japon, ou Italie) et lié pour partie à la montée des

pays émergents dans le commerce mondial, l'Allemagne a mieux résisté sur la même période (-0,8 pt).

## Le rétablissement de la compétitivité des entreprises françaises doit se poursuivre

La dégradation de la compétitivité des entreprises françaises contribue à expliquer ces faibles performances. En effet, l'appréciation de l'euro entre 2001 et 2007 et, dans une moindre mesure, la hausse plus dynamique des coûts salariaux en France qu'en Allemagne avant la crise ont contribué négativement à l'évolution de la compétitivité-prix des entreprises françaises. En réponse, les entreprises ont réduit leurs marges, ce qui a pu limiter leur capacité à développer leur compétitivité hors-prix.

Depuis 2010, des signaux favorables sont visibles: nos parts de marché à l'export tendent à se stabiliser et notre déficit

commercial se réduit depuis 2011, tandis que les coûts salariaux croissent désormais plus vite en Allemagne qu'en France. Le rétablissement de la compétitivité des entreprises françaises doit cependant se poursuivre.

## La DG Trésor a participé au soutien de la compétitivité des entreprises selon plusieurs axes: coût, innovation, accès au financement et simplification administrative

Sur les aspects de « coût », le diagnostic de la DG Trésor a alimenté le rapport Gallois, qui a lui-même abouti en 2012 au Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. À ce titre, la DG Trésor a accompagné la mise en place du Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), avec l'évaluation en amont de ses effets budgétaires et économiques, puis la participation au comité de suivi.

L'effort en faveur de la compétitivité se poursuit dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, auquel la DG Trésor a activement contribué à travers ses propositions, ses analyses menées en amont

(travaux pour le Haut Conseil de financement de la protection sociale), puis le chiffrage des mesures et de leurs effets: réduction du coût du travail, suppression progressive de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) dès 2015, suppression de la contribution exceptionnelle de l'impôt sur les sociétés (IS) dès 2016, baisse progressive du taux d'IS dès 2017.

En matière d'innovation, la DG Trésor a pris une part active dans les réflexions préalables aux évolutions significatives des dispositifs de soutien à la Recherche & Développement et à l'innovation (réforme majeure du Crédit d'impôt recherche en 2008, évolutions du dispositif Jeune entreprise innovante, création du Crédit d'impôt innovation, etc.). La DG Trésor assure un suivi attentif de ces dispositifs, tant sur le chiffrage que le pilotage (participation au Comité d'évaluation des politiques d'innovation) ou l'évaluation de leur efficacité.

Concernant l'accès au financement, la DG Trésor a été fortement impliquée dans la création d'Oséo en 2005, puis dans la mise en place de la Banque publique d'investissement (Bpifrance) en 2013, y compris son volet export, dont elle assure la tutelle.

## La DG Trésor se mobilise sur les mesures de simplification en faveur des entreprises

La Direction a aussi été très mobilisée à l'occasion de la modernisation des dispositifs de soutien au capital risque (fonds communs de placement dans l'innovation -FCPI-; fonds d'investissement de proximité -FIP-), qui constituent un canal important d'investissement en fonds propres dans les PME innovantes. En outre, dans le contexte de la crise financière, la DG Trésor a activement participé à la création de la médiation

de crédit (2008), puis de l'Observatoire du financement des entreprises (2010), où elle assure le rôle de rapporteur. L'Observatoire rassemble les principaux acteurs concernés (entreprises, financeurs, administrations) et permet de faire émerger un diagnostic partagé sur la situation du financement des entreprises.

Enfin, la DG Trésor est mobilisée pour la simplification de l'environnement économique des entreprises au titre de la modernisation de l'action publique (MAP). Elle intervient en tant que conseil de politique économique et assure le pilotage de plusieurs mesures de simplification déjà effectives, comme par exemple l'allègement des obligations d'établissement des comptes des petites et très petites entreprises, la définition d'un statut juridique pour le financement participatif ou la dématérialisation des démarches liées aux sanctions financières internationales. <sup>10</sup>

## Le point de vue de Jean-Pierre Jouyet



©Présidence de la République

Mais à partir de 2002-2003, les premiers signes de la dégradation de notre compétitivité de la décennie qui vient sont déjà là: écart progressif entre la France et l'Allemagne en matière de coût du travail et dégradation de la balance extérieure. La création de la « grande » direction générale du Trésor coïncide si l'on peut dire avec l'entrée de l'économie française dans cette nouvelle phase.

Je pense que la Direction a joué un rôle dans la prise de conscience grandissante du problème de compétitivité de l'économie française. Elle a contribué par ses analyses à faire de cet enjeu le sujet principal du début de la nouvelle décennie avant que les premières décisions ne soient prises en 2012.

« La Direction a joué un rôle dans la prise de conscience grandissante du problème de compétitivité de l'économie française. »

## Qu'attendez-vous aujourd'hui de la direction générale du Trésor dans ses recommandations de politiques économiques?

Le travail de la Direction a contribué à nourrir les décisions prises pour baisser le coût du travail, améliorer notre système de financement de l'économie et renfor-

cer l'innovation. Ces politiques étaient indispensables.

Ma principale attente aujourd'hui est que la Direction anticipe peut-être davantage le monde qui vient. Nous sommes dans une phase de transformation économique majeure: notre économie fait progressivement – parfois brutalement – sa transition vers le numérique. Comme l'a souligné récemment le Président de la République, ce mouvement est profond: le rapport au travail change avec la robotisation accrue de l'industrie; le rapport au capital change: les jeunes entreprises d'aujourd'hui s'appuient souvent plus sur leur capital social que sur leur capital financier; le rapport à la propriété même évolue avec une économie qui est de plus en plus une économie d'usages. Tout cela implique de réfléchir de manière différente les politiques de compétitivité. Comment attirer davantage de talents? Comment inventer un système de financement adapté aux start-up françaises? Comment permettre à l'industrie française de bénéficier davantage de la robotisation? Bref, comment inventer une politique de compétitivité qui a un coup d'avance: c'est cela le travail qu'on attend du Trésor. <sup>10</sup>

Jean-Pierre Jouyet est secrétaire général de la Présidence de la République. Il a été directeur du Trésor de 2000 à 2004.

# UNE ZONE EURO PLUS SOLIDE ET MIEUX GOUVERNÉE

La DG Trésor a joué un rôle majeur dans l'évolution de la gouvernance de la zone euro et de son renforcement depuis dix ans



Réunion de l'Eurogroupe et du Conseil Ecofin les 13 et 14 octobre 2014 à Luxembourg

En 2004, la zone euro, alors dans ses premières années de fonctionnement, est à la veille d'une première série de réformes. L'architecture initiale des traités de Maastricht et d'Amsterdam est en effet rapidement parue incomplète, et l'histoire des dix dernières années est une prise de conscience progressive de la nécessité de créer, pour la zone euro, les instruments spécifiques de gouvernance économique, budgétaire, financière, politique qui en assurent le bon fonctionnement, en parallèle des politiques communautaires de l'Union européenne (UE) à 28 et de son marché intérieur.

Cette singularisation a été sans doute insuffisante, comme l'a montré la crise de la dette souveraine de 2010 – dans laquelle la zone euro a su prendre des décisions majeures pour préserver son intégrité, avec la mise en place des plans d'assistance macroéconomique (Grèce, l'Irlande, Portugal, Espagne et Chypre), la création pérenne du Mécanisme Européen de Stabilité (MES) en 2012, ou encore la création de l'Union bancaire.

La DG Trésor a contribué à ces réformes, qui présagent encore de nouvelles évolutions.

## Une constante française : la nécessité du gouvernement économique de la zone euro

Afin d'avoir un dialogue régulier des ministres des Finances de l'Union monétaire et de la BCE, la France plaide pour la création de l'Eurogroupe dès 1997 et soumet, avec l'Allemagne en décembre 2002 une contribution commune sur la gouvernance économique de l'Union économique et monétaire (UEM). Celle-ci est reprise dans la Constitution de 2005 puis le Traité de Lisbonne de 2009 par un protocole formalisant l'Eurogroupe avec un Président permanent. À partir de 2008, sous la présidence française du Conseil, les chefs d'État commencent également à se réunir en sommet de la zone euro. Ces institutions sont centrales dans la réponse à la crise.

## Dès 2004, le besoin de mieux prendre en compte le contexte économique dans les règles budgétaires

La décennie 2004-2014 a débuté par la première révision du Pacte de stabilité et de

croissance, cadre d'exercice des politiques budgétaires, qui restent de la responsabilité des États membres face à la politique monétaire unique de la Banque centrale européenne. Alors que l'année 2003, autour du cas de l'Allemagne et de la France, avait montré les limites de la procédure initiale de surveillance budgétaire, la révision de 2005 fait du solde structurel le principal indicateur mesurant les efforts budgétaires des États membres. La réforme de 2011-2013 et l'adoption du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), décidées en même temps que les programmes d'assistance aux États les plus vulnérables, conduisent à mieux piloter ces politiques budgétaires, tout en prenant en compte la possibilité de chocs économiques violents comme la récession de 2009.

## La DG Trésor plaide pour une coordination explicite des politiques budgétaires

Aujourd'hui, la DG Trésor travaille avec ses partenaires sur la définition adéquate des cibles budgétaires, dans une période de

faiblesse exceptionnelle de l'inflation et de la croissance. Elle plaide également pour une coordination explicite des politiques budgétaires, afin que l'orientation budgétaire agrégée de la zone euro soit adaptée au contexte économique et que la définition de l'intensité des efforts des États membres découle de ce diagnostic partagé.

## Une coordination mutuelle des réformes structurelles a été mise en place avec l'appui de la France

### L'approfondissement de la coordination des politiques économiques

La coordination des politiques économiques s'est révélée comme le point faible de l'architecture de la zone euro. Sur la base des « grandes orientations des politiques économiques » prévues par le Traité, des

instruments de coordination souples apparaissent autour de la stratégie de Lisbonne adoptée en 2000, puis de la stratégie Europe 2020 qui identifie des priorités communes, à l'échelle de l'UE, pour les politiques d'emploi, de recherche et développement, de transition énergétique, d'éducation.

Dans ce cadre, les États commencent à partir de 2005 à préparer chaque année un « programme national de réformes », donnant lieu à des recommandations spécifiques à chaque pays. Cette mécanique ne peut empêcher l'émergence de déséquilibres macroéconomiques qui sont en grande partie à l'origine de la crise de la dette souveraine ; aussi, avec l'appui de la France, la zone euro met-elle en place en 2011 une procédure de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques qui conduit à une coordination mutuelle des réformes structurelles, en contrepoint de la surveillance budgétaire.

### Compléter l'Union monétaire par une véritable union économique et politique

Les évolutions de la zone euro seront l'un des enjeux essentiels de la nouvelle législature européenne. Pendant la crise, la DG Trésor s'est mobilisée pour répondre aux urgences – avec quelque 250 réunions de chefs d'États, ministres ou directeurs du Trésor de 2009 à 2012 – mais aussi analyser les défauts de l'Union monétaire et les moyens de les résoudre. La publication de deux « Trésor-Éco », proposant pour la zone euro un budget et un système d'assurance chômage, rend compte de ce travail : malgré sa stabilisation financière, la zone euro a encore besoin de nouveaux instruments pour remplir ses objectifs de croissance et de plein emploi. La poursuite de l'intégration de la zone euro nécessitera aussi un approfondissement démocratique de ses institutions avec, par exemple, la création au sein du Parlement européen d'un format propre qui en représente les citoyens. 10

## Le point de vue de Xavier Musca



©Benoît Decout

quence des évolutions que nous avons connues depuis 2008 est le renforcement de la dimension européenne pour tous les métiers de la Direction. Outre la gouvernance économique, l'impressionnant travail de réglementation financière et la mise en place de l'Union bancaire ont mis l'Europe au cœur des sujets. En termes de méthode de travail, cela nécessite une plus grande coordination et une plus grande attention aux positions de tous nos partenaires.

« Il existe des marges de manœuvre pour mieux coordonner les politiques économiques et améliorer le policy mix de la zone euro. »

### En quoi la mise en place de la gouvernance budgétaire européenne a-t-elle modifié la façon de travailler à la DG Trésor ?

Une remarque préliminaire : il me semble que la crise de la dette souveraine et le renforcement de la gouvernance budgétaire prouvent la pertinence de la fusion de 2004, entre la direction du Trésor, la direction de la Prévision et la direction des Relations économiques extérieures. Aujourd'hui, face à des enjeux comme le calcul du solde structurel, à la fois très techniques et éminemment politiques, la Direction dispose de l'ensemble des compétences pour répondre au mieux aux attentes des Ministres.

Plus largement, la principale consé-

L'ensemble des institutions européennes devront faire preuve d'imagination pour appliquer les règles tout en créant de nouveaux espaces pour relancer la croissance. La présentation du plan d'investissement européen constitue un premier pas. Je suis convaincu qu'il existe des marges de manœuvre pour mieux coordonner les politiques économiques et améliorer le *policy mix* de la zone euro.

### À vos yeux, comment la DG Trésor peut-elle contribuer aux débats sur le futur de la zone euro ?

La Direction n'est pas un think tank. Mais sa position unique, au confluent des réflexions nationales et internationales, sur l'économie et sur la régulation budgétaire, lui permet de convertir en propositions opérationnelles les réflexions en cours utiles pour la politique. Pour cela, il est crucial de demeurer à l'écoute de monde universitaire et des milieux d'affaires. 10

### Quel bilan tirez-vous des tentatives successives d'améliorer la gouvernance économique de la zone euro, et quels sont, pour vous, les chantiers prioritaires de la nouvelle mandature européenne ?

Dans mon jeune temps, j'ai participé à la négociation du Traité de Maastricht et la crise a provoqué un renouvellement profond de la gouvernance que nous avons pratiquée jusqu'alors. Il me semble que les équilibres trouvés avec nos partenaires, en particulier allemands, sont satisfaisants : tout accroissement de la solidarité justifie l'approfondissement du suivi européen des politiques économiques.

Xavier Musca est directeur général délégué, en charge de la Banque de proximité à l'International, de la Gestion d'actifs et des Assurances du groupe Crédit agricole. Il a été directeur du Trésor puis directeur général du Trésor et de la Politique économique de 2004 à 2009.

# VERS UN SYSTÈME FINANCIER INTERNATIONAL RÉGULÉ ET PLUS SÉCURISÉ

La DG Trésor a accompagné les évolutions d'un système financier international remis en question à de nombreuses reprises au cours de ces dix dernières années



Réunion des ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales dans le cadre du G20 les 18 et 19 février 2011 à Bercy

Il y a dix ans, le 26 juin 2004, Bâle 2 intégrait, après des années de négociations, une approche fondée sur les risques. Au même moment, la France entamait, avec la mise en œuvre de la loi de sécurité financière de 2003, les premiers pas de la réforme de sa supervision financière en se gardant du modèle de supervision intégrée alors en vogue et incarné par la Financial Services Authority britannique, démantelé depuis, au profit d'une approche « twin peaks », séparant la supervision prudentielle de la protection des investisseurs : fusion de la Commission des opérations de bourse et du Conseil des marchés financiers d'une part, unification de la supervision des assurances et des mutuelles avec l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles, première étape vers l'autorité de contrôle prudentiel qui a vu le jour en 2010.

Les principaux débats sur le fonctionnement des marchés financiers portaient alors, suite à la faillite d'Enron, principalement sur des aspects comptables et de gouvernance et sur la libéralisation des

bourses. En dehors de cette vision portée par la directive MIFID qui a mis fin à leur monopole, le Commissaire McCreevy avait décrété une « pause réglementaire » européenne, dans un contexte où Londres prononçait ad nauseam le mantra d'une « light touch, principles-based regulation ».

## La France a contribué à la transformation en profondeur du système financier

**L'irruption de la crise financière, début août 2007, a pris de court la plupart des acteurs, au moins par son ampleur**

Elle a relancé l'agenda des réformes et rendu incontournable la coopération internationale, assise sur un slogan bien différent, celui d'une régulation concernant « tous les marchés, tous les produits, tous les acteurs financiers ». Après avoir dû convaincre les marchés, en exposant leurs budgets, qu'aucun accident ne serait possible après Lehman Brothers, les autorités publiques se sont attelées à les persuader de la fin du principe « too big to fail ».

La transformation en profondeur du système financier, de sa supervision et de l'architecture de la gouvernance internationale au cours des dix dernières années n'a pas été exempte de continuité, au moins pour ce qui est de la constance des positions françaises.

Au plan international, la France y a beaucoup contribué, notamment au travers de sa présidence de l'Union européenne (UE) en 2008 et du G20 en 2010. Le Conseil de stabilité financière, héritier du Forum de stabilité financière mais transformé en institution à part entière et à forte visibilité, assure, sous l'impulsion politique du G20, le pilotage pluriannuel de l'agenda de régulation financière et la cohérence de l'intervention des normalisateurs internationaux. Au sein de l'UE, les comités de superviseurs sont devenus des autorités en tant que telles (EBA, ESMA, EIOPA), complétées par un comité en charge de la surveillance macro-prudentielle (ESRB). Parallèlement, les réformes de fond se sont enchaînées (Bâle 2.5 et Bâle 3 et leur transposition européenne mais aussi la directive résolution, la finalisation de Solvabilité 2, la supervision des agences

de notation, l'organisation des marchés de produits dérivés, les règles de fonctionnement de marché et de prévention des abus, la réforme de l'audit, etc.). À nouvelle crise, nouvelle impulsion : la crise de la dette souveraine européenne a débouché sur une révolution, la mise en place de l'Union bancaire en zone euro, devenue opérationnelle le 4 novembre 2014, après une négociation à marche forcée.

Au plan national, la DG Trésor a évidemment piloté la négociation et la mise en œuvre de ces réformes, tout comme elle a dû gérer les interventions de crise (mise en place en 2008 de la Société de financement de l'économie française et de la Société de prise de participations de l'État, résolution de Dexia et du CIF). Mais son action a aussi été orientée par le soutien au financement des entreprises (création d'Oséo en juin 2005, de la médiation du crédit en 2008, de Bpifrance en 2012 et, plus généralement, un travail continu d'amélioration des disposi-

tifs de soutien), les évolutions du paysage de l'épargne (réformes du PEL en 2006, de l'épargne réglementée en 2010 et en 2012, de l'assurance-vie, etc.) sans oublier de nombreux progrès en matière de commercialisation des produits (banque de détail et moyens de paiement, assurances).

## Le modèle français des grandes banques universelles a globalement prouvé sa résilience

**Au cours de ces dix années, le financement de l'économie française s'est modifié en profondeur**

Alors que le milieu des années 2000 marquait la fin d'un vaste mouvement de consolidation au sein du secteur financier qui avait suivi les difficultés du début des années 90 et s'inscrivait dans la perspective du lancement de l'euro, la crise a montré les

limites de certaines caractéristiques de notre système. En effet, si le modèle français des grandes banques universelles a globalement prouvé sa résilience et pu être conforté par la loi de séparation et de régulation des activités bancaires en 2013, les bilans bancaires, gonflés par la progression du crédit immobilier au cours des années 2000 sans que la base de dépôts ne suive, ont dû réduire leur dépendance aux financements court terme. Parallèlement, les entreprises se tournent plus résolument vers des modes de financement moins dépendants des banques. L'environnement durable de taux bas, la nécessité de préserver la rentabilité dans un contexte prudentiel plus exigeant mettent les acteurs financiers, et la capacité à financer l'économie, sous pression. Alors même que ces évolutions vers un modèle de financement de l'économie plus diversifié et plus résilient sont encore en cours, les évolutions technologiques (big data, technologies peer-to-peer) vont constituer une autre force de changement dans le secteur. 10

## Le point de vue de Ramon Fernandez



limiter les effets d'une crise très grave. Il signe aussi l'entrée des pays émergents dans le dialogue politique sur les questions économiques et financières, car aucune régulation n'atteindra ses objectifs si elle ignore ces nouveaux acteurs.

**« Le G20 a permis d'éviter le crash de l'économie mondiale et de limiter les effets d'une crise très grave. »**

**Dans ce contexte, que retenir-vous du rôle de la DG Trésor, sous votre impulsion ?**

La France a toujours pesé en faveur d'objectifs ambitieux, mais aussi de la prise en compte des effets sur le financement de l'économie réelle. C'est la France qui a imposé, sous sa présidence en 2011, la maîtrise du « shadow banking », pour éviter que le rehaussement des standards prudentiels bancaires ne provoque une migration des risques vers le secteur non régulé. Nos partenaires anglosaxons y étaient initialement hostiles, pensant qu'il s'agissait d'une diversion. Ce thème est aujourd'hui au centre de l'agenda. Je suis fier aussi d'avoir œuvré pour conforter la position du Conseil de stabilité financière, le FSB, en proposant de lui donner une assise institutionnelle, avec un statut associatif en propre. Pour

nous, il s'agissait d'installer ce qui serait un jour une « Organisation Mondiale de la Finance » pour une mondialisation mieux régulée.

**Vous avez couvert toute la négociation de l'Union bancaire. Le résultat est-il à la hauteur des ambitions initiales ?**

Oui, même si beaucoup reste à faire. Il faut être conscient qu'il s'agit d'une véritable révolution négociée en un temps record. Le concept apparaît au printemps 2012, poussé par des chercheurs et par nos partenaires étrangers – le G20 encore – pour briser la boucle de transmission des risques entre les banques et les États, après le traumatisme de 2011. La feuille de route est fixée par la déclaration commune des chefs d'État de la zone euro du 29 juin 2012. Moins de deux ans plus tard, la négociation des mécanismes de surveillance et de résolution uniques est achevée, avec de nouvelles institutions, seule la mutualisation de la garantie des dépôts reste à mettre en place. Cela ne s'est pas fait sans mal : pour l'anecdote, il a fallu attendre avril 2013 et la réunion informelle de l'Ecofin à Dublin pour obtenir que soient utilisés les termes « Union bancaire » dans un texte européen officiel ! 10

**Ramon Fernandez** est directeur général adjoint en charge de la direction financière du groupe Orange. Il a été directeur général du Trésor de 2009 à 2014.

# UNE MEILLEURE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES

Depuis dix ans, un renouvellement profond de la gouvernance des finances publiques a été opéré



Examen en commission élargie du projet de loi de finances 2015 le 30 octobre 2014 à l'Assemblée nationale

Tant à l'échelon national qu'euro-péen, la décennie 2005-2014 a été marquée par l'essor d'une nouvelle gouvernance des finances publiques. Une succession de nouveaux textes, français, européens et internationaux, a instauré de nouveaux référentiels, introduit de nouveaux objectifs et créé de nouveaux interlocuteurs. La DG Trésor a été impliquée dans toutes ces innovations, depuis leur conception initiale jusqu'à leur mise en œuvre. Le renouvellement opéré a fait évoluer son travail et lui a conféré de nouvelles missions.

La réforme de 2005 du pacte de stabilité et de croissance (PSC) a placé l'analyse du solde des administrations publiques en termes structurels au centre de la surveillance budgétaire à l'échelon européen. La négociation de la réforme du PSC a été préparée par la DG Trésor. Cette nouvelle règle conduit à une gestion des finances publiques plus en ligne avec le cycle économique, et suscite moins d'effets procycliques que la règle fondée principalement sur le déficit nominal qui prévalait jusque-là. Au sein de l'administration française, c'est

la DG Trésor qui dispose de l'expertise sur l'analyse structurelle des finances publiques.

La révision constitutionnelle de 2008 a constitué une nouvelle étape importante dans le renforcement de la gouvernance budgétaire. Elle a introduit l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques dans la Constitution et créé les lois de programmation, qui définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques.

La DG Trésor assure les prévisions pluriannuelles toutes administrations publiques confondues en lien avec la direction du Budget

La DG Trésor, qui assure les prévisions pluriannuelles des comptes de l'ensemble des administrations publiques, joue en lien avec la direction du Budget un rôle essentiel dans leur préparation. Les lois adoptées sous ce régime ont confirmé la pertinence d'introduire une logique pluriannuelle dans la ges-

tion des finances publiques. Elles ont mis en place de nouvelles règles de gouvernance pour répondre à cet enjeu, telles que l'adoption d'un budget triennal de l'État.

En réponse à la crise financière, les États européens ont accru leur coordination en matière de finances publiques. La DG Trésor a préparé pour la France ces négociations, notamment dans le cadre du Comité économique et financier du Conseil (Ecofin) au sein duquel siège son directeur général.

En 2011, le « six-pack » a renforcé le pacte de stabilité et de croissance en instaurant un nouvel ensemble de règles en matière de surveillance économique et budgétaire. Le « six-pack » a notamment accru les possibilités de sanction contre les États membres qui ne respecteraient pas la règle de déficit, tout en prévoyant une résorption de l'endettement public.

En 2012, la signature du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), a constitué une étape décisive au niveau communautaire. Pour se conformer à ses exigences, la France a adopté, après

un travail préparatoire de la DG Trésor et de la direction du Budget, une nouvelle loi organique, relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, en 2012. Cette loi organique précise ainsi le contenu des lois de programmation des finances publiques et des documents annexés.

La loi organique de 2012 confirme dans le droit national la primauté des cibles de déficit public exprimées en termes structurels sur les montants nominaux

La loi organique de 2012 confirme dans le droit national la primauté des cibles de déficit public exprimées en termes structurels sur les montants nominaux. Elle crée enfin une nouvelle entité indépendante,

le Haut Conseil des finances publiques. Celui-ci est notamment en charge d'évaluer les prévisions macroéconomiques, réalisées par les équipes de la DG Trésor, sur lesquelles reposent les projets de textes financiers.

La DG Trésor et la direction du Budget sont des interlocuteurs privilégiés du Haut Conseil des finances publiques depuis son entrée en fonction en avril 2013. Chaque projet de texte financier donne ainsi matière à échanges entre la DG Trésor et le Haut Conseil : outre la production par les équipes de documents présentant les prévisions, la directrice générale adjointe, chef économiste, est régulièrement auditionnée par les membres du Haut Conseil.

En 2013, le « two-pack » a renforcé la surveillance budgétaire dans la zone euro, avec une coopération et une intégration accrues. La principale innovation concerne l'examen par la Commission européenne des projets

de budgets nationaux. En France, c'est le rapport économique, social et financier, dont la coordination est assurée par la DG Trésor et dont le contenu a été renforcé, qui tient lieu de projet de plan budgétaire. Ce document intègre par ailleurs les anciens rapports sur les prélèvements obligatoires et sur la dépense publique.

Cette nouvelle gouvernance des finances publiques s'est appliquée pleinement en 2014. Elle détermine les missions et les conditions de travail de la DG Trésor, qui joue un rôle essentiel dans la définition de la trajectoire de finances publiques, l'élaboration des textes financiers, et les échanges conduits tant avec le Haut Conseil des finances publiques qu'avec les institutions européennes. 10

## Le point de vue de Claire Waysand



©Ministères économiques et financiers - SG

Quel regard portez-vous sur l'évolution de la surveillance budgétaire par la Commission européenne ?

Les épisodes de la « cagnotte » en France et son équivalent en Allemagne, au tournant des années 2000, ont mis en évidence la nécessité de prendre en compte la croissance dans l'évaluation et les recommandations de politique budgétaire. La réforme des règlements du Pacte de stabilité et croissance de 2005, à laquelle j'ai eu la chance de participer très activement en tant que sous directrice Europe, a permis de l'acter. Depuis, les avancées méthodologiques se sont poursuivies et la DG Trésor y a joué un rôle moteur. La période que nous traversons apporte son lot de nouveaux questionnements, sur les-

quels le travail technique doit être approfondi. Avec les réformes de gouvernance post crise financière, la Commission a par ailleurs reçu de nouveaux pouvoirs. La prise en compte de la situation économique dans l'appréciation qu'elle fait des politiques budgétaires et dans ses recommandations n'en est que plus importante. Elle doit d'abord se faire au niveau de l'ensemble de la zone euro, pour que soit discutée la politique budgétaire appropriée, puis pour chaque Etat membre.

« La zone euro dans son ensemble n'a toujours pas retrouvé son niveau de croissance d'avant crise, même si c'est chose faite en France. »

Quels sont les défis aujourd'hui ?

La zone euro dans son ensemble n'a toujours pas retrouvé son niveau de croissance d'avant crise, même si c'est chose faite en France. Cette situation engendre des difficultés économiques, budgétaires et sociales. En 2014, nous avons tous été surpris tant par l'atonie de la reprise que par la faiblesse de l'inflation, pour la France comme pour la zone euro.

Le défi aujourd'hui est commun : quelles doivent être les politiques économiques pour sortir de la situation de faible croissance et de faible inflation dans laquelle la zone euro se trouve ?

Une politique monétaire accommodante, la baisse de la valeur de l'euro et celle des taux d'intérêt apportant ainsi un soutien bienvenu à l'activité ; des réductions des déficits là où c'est nécessaire, à un rythme adapté – c'est ce que conseillent le FMI comme l'OCDE ; des réformes pour augmenter le potentiel de croissance de nos économies ; enfin, un plan d'investissement catalytique, pour résorber la forte contraction de l'investissement en Europe depuis 2008.

Sur tous ces sujets, l'expertise de la DG Trésor nous est indispensable. 10

Claire Waysand est directrice de cabinet du Ministre des Finances et des Comptes publics. Elle a été directrice générale adjointe du Trésor, chef économiste de 2012 à 2013.

# LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE, UN DÉFI DU PRÉSENT POUR GARANTIR L'AVENIR

La DG Trésor apporte depuis son origine une contribution à la définition et à l'évaluation des politiques énergétiques et climatiques



5<sup>e</sup> réunion du Conseil du Fonds vert pour le climat le 9 octobre 2013 à Bercy

La transition énergétique constitue un véritable enjeu d'avenir qui mobilise la Direction depuis de nombreuses années.

**La DG Trésor intervient à tous les niveaux de négociation des politiques énergétiques et climatiques**

Au plan international, les équipes de la DG Trésor sont impliquées dans les négociations climatiques au sein de l'enceinte des Nations Unies, ainsi que dans les groupes de travail de l'Union européenne (UE) qui se préparent.

La DG Trésor représente également la France depuis 2012 au conseil d'administration du Fonds vert. Depuis cette même année, elle co-préside un groupe d'étude sur le financement de la lutte contre le changement climatique au sein du G20. Le traitement de cette question est défendu par les ministres des finances, qui ont toute la légitimité et le poids politique pour formuler des messages politiques structurants, notamment en prévision de la 21<sup>e</sup> conférence climat (COP21) qui se tiendra à Paris fin 2015 et où un accord mondial sur le climat doit être obtenu.

La DG Trésor prépare ces négociations. Elle met en perspective leurs résultats, par exemple dans la contribution apportée au rapport Tirole de 2009 ou dans des articles parus dans la presse spécialisée qui analysent les enjeux des différentes conférences.

**La France accueillera, fin 2015, la 21<sup>e</sup> conférence climat (COP21) où un accord mondial sur le climat doit être obtenu**

Au plan européen, la DG Trésor a été et reste très impliquée dans les négociations des paquets énergie-climat qui définissent les objectifs européens de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) à horizon 2020 et 2030. Le premier paquet a notamment été négocié en 2008 sous présidence française de l'UE.

La DG Trésor avait également soutenu la création en 2005 d'un marché de quotas échangeables pour la réduction des émissions

de GES, permettant de réduire les émissions de la manière économiquement la plus efficace.

La Direction est depuis impliquée dans la gestion administrative du marché des quotas échangeables pour la réduction des émissions de GES, suivant son fonctionnement dans des groupes de travail dédiés au niveau européen et ayant administré pendant plusieurs années le compte de commerce dédié à la gestion des actifs carbone.

L'Agence France Trésor est l'autorité adjudicatrice pour la France, qui gère les flux financiers associés aux recettes issues des mises aux enchères de la part de quotas revenant à la France.

Au plan national, l'expertise économique de la DG Trésor a été largement mise au service des ministres de l'économie et des finances sur les grandes questions énergétiques et environnementales, tant en ce qui concerne les instruments de politique publique (taxation de l'énergie et du carbone, dispositif de soutien aux énergies renouvelables, dispositif de lutte contre la précarité énergétique, sub-

ventions néfastes à l'environnement, etc.) que l'impact macroéconomique des grandes orientations proposées.

**Dès 2005, la DG Trésor a soutenu la création d'un marché de quotas échangeables pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre**

Sur ces sujets, la DG Trésor a contribué à alimenter le débat public par ses publications (instruments économiques au service des politiques environnementales, impact macroéconomique du Grenelle de l'environnement, comparaison des prix de l'électricité en France et en Allemagne ou biocarburants), ainsi que par sa participation à des

commissions réunissant l'administration et la société civile. Dans le cadre des commissions Quinet de 2009 et de 2013, elle a aussi contribué à définir les valeurs tutélaires à retenir dans l'évaluation socio-économique des investissements publics, en particulier celle du carbone.

**Depuis 2007, la question du financement de la transition énergétique a également largement mobilisé la DG Trésor**

La Direction a participé à la création du Livret de Développement Durable (LDD) en 2007. Plus récemment, elle a été chargée de préparer une consultation sur cette question.

Publié fin 2013, le livre blanc « Mobiliser les financements privés vers la transition écologique » a été l'occasion de présenter une réflexion cohérente et globale sur la problématique du financement de la transition

écologique. Il fait ressortir le rôle fondamental des instruments économiques pour assurer une orientation des décisions d'investissement cohérente avec la transition tout en préservant la capacité du secteur privé à la mettre en œuvre de la manière la plus efficace.

Il insiste également sur la nécessité d'une plus grande appropriation des enjeux et des risques environnementaux et climatiques dans les décisions d'investissement. Cette appropriation passe notamment par le développement de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises. La DG Trésor s'implique sur cette question en participant aux négociations européennes, comme aux travaux de place française. 10

## Le point de vue de Philippe Bouyoux



©Ministères économiques et financiers

« Trésor-Éco » dès 2007. Ils présentaient la pertinence des instruments économiques : droits d'émission, fiscalité environnementale. Ces analyses mettaient en avant la possibilité de réduire le coût total, en jouant sur les incitations des acteurs afin que l'effort d'abattement soit réalisé là où il est le moins coûteux. Elles restent d'actualité.

Par ailleurs, nombre d'entreprises et de centres de recherche français sont remarquablement positionnés au plan industriel et en terme d'innovation, pour répondre aux défis de la transition énergétique. Il y a de belles opportunités économiques à saisir.

**« Nombre d'entreprises et de centres de recherche français sont remarquablement positionnés au plan industriel et en terme d'innovation, pour répondre aux défis de la transition énergétique. »**

**Comment la DG Trésor influe-t-elle sur les débats en matière de transition énergétique ?**

La DG Trésor fait valoir auprès des Ministres économiques, puis en intermi-

nistériel, les dimensions économique et financière de la transition énergétique. Elle s'implique dans les commissions ouvertes à la société civile (Grenelle de l'environnement, groupes Quinet sur le prix du carbone). Elle a publié ses analyses sur l'usage des instruments économiques, l'impact macro-économique du Grenelle de l'environnement, la mobilisation des financements privés.

Au plan européen, la DG Trésor participe aux négociations des « paquets énergie-climat » et a soutenu de longue date la mise en place des marchés de droits pour les émissions de gaz à effet de serre. Au plan international, elle représente la France au conseil d'administration du Fonds vert et co-préside un groupe sur les questions de financement au sein du G20.

La DG Trésor dispose d'une expertise reconnue en matière de calcul socio-économique, de financement, et de développement international. Toutes ces compétences doivent être mobilisées sur les questions environnementales, en particulier en vue de la COP 21 qui se tiendra à Paris fin 2015. 10

**Philippe Bouyoux** est ministre conseiller pour les Affaires économiques, chef du Service économique régional à Washington.

Il a été directeur de la Politique économique de 2005 à 2009.

# LE SOUTIEN DE LA PERFORMANCE À L'EXPORT DES ENTREPRISES FRANÇAISES

La DG Trésor travaille depuis de son origine au renforcement du dispositif de soutien à l'export en faveur des entreprises



Visite le 26 septembre 2014 par Bruno Bézard, directeur général du Trésor, du chantier de la ligne pilote du métro de Hanoi au Viêt-Nam construite en partie par le consortium français Alstom-Thales-Colas Rail

Dans un contexte de renforcement intense de la compétition sur les marchés étrangers, la DG Trésor a été un acteur majeur de l'évolution des politiques publiques de soutien à l'export au cours de la décennie écoulée.

## Des dispositifs publics de soutien financier aux exportations plus compétitifs

Au début de la crise financière intervenue en 2008, les instruments de soutien financier public à l'exportation ont été utilisés de manière contra-cyclique, afin de compenser le retrait des acteurs privés du marché de l'assurance-crédit et de soutenir le financement des entreprises confrontées alors à une dégradation rapide et prononcée de la conjoncture économique. Cette stratégie, utile à court terme, a toutefois atteint ses limites en raison notamment de l'introduction de règles prudentielles additionnelles – issues de l'accord de Bâle 3 notamment – qui ont rendu le financement des exportations par les banques commerciales plus coûteux.

C'est pourquoi la DG Trésor a proposé une réforme des dispositifs publics de soutien financier aux exportations, lancée à l'été

2012 par le Gouvernement en cohérence avec l'objectif de supprimer d'ici 2017 le déficit commercial français hors énergie.

Aux mesures adoptées en LFR 2012 (création d'une garantie de financement et d'une garantie de change sur la valeur résiduelle des aéronefs, extension à tous les constructeurs aéronautiques de la garantie inconditionnelle à première demande), se sont ajoutées de nouvelles mesures introduites en LFR 2013 : élargissement des bénéficiaires de la garantie de refinancement, amélioration du dispositif de couverture des chantiers navals, création d'un mécanisme d'intervention rapide de l'État sur le marché de l'assurance-crédit de court terme en cas de défaillance du marché privé.

En parallèle, un plan d'action pour démocratiser l'accès des PME et des ETI aux soutiens financiers à l'export a été annoncé par le Ministre de l'Économie et des Finances le 22 mai 2013. Ce plan a permis de supprimer les doublons existants au sein de l'offre de produits proposée par les différents opérateurs publics (en particulier Coface et Bpifrance) et de mettre en place des enve-

loppes globales de garantie de crédits de préfinancement liés à des opérations d'exportation et une garantie de change portant sur des flux d'affaires. En complément, Bpifrance a lancé le « prêt export », produit de financement du besoin en fonds de roulement des PME et des ETI.

## Les conditions de financement offertes aux exportateurs français sur les marchés internationaux sont de plus en plus compétitives

Le plan a également permis de renforcer la distribution des produits de soutien financier public à l'export à travers le déploiement en région d'experts de Bpifrance, d'Ubifrance et de Coface, fédérés autour du label « Bpifrance export ». Ils conseillent les PME et ETI sur la base d'un catalogue commun et ont pour objectif d'assurer un accompagnement personnalisé à l'international pour 1 000 ETI et PME de croissance. L'intense effort de réforme mis en œuvre

depuis l'été 2012 permet d'offrir aujourd'hui aux exportateurs français des conditions de financement compétitives sur les marchés internationaux. Néanmoins, la réflexion sur ce sujet se poursuit au sein de la DG Trésor, les principaux axes de travail étant la création au sein de Bpifrance d'une activité d'octroi de crédits-export de petits montants – cette nouvelle offre devrait être disponible au début de l'année 2015 – et la réforme du système de comptabilisation de la part française des contrats d'exportation.

## Un dispositif institutionnel de soutien à l'export plus lisible et plus efficace pour les entreprises

2004 fut une année marquée par 2 décrets importants : l'un réorganisant le Conseil national des conseillers du commerce extérieur français, dont le décret d'organisation n'avait pas été revu depuis 54 ans, l'autre créant Ubifrance, nouvel établissement public de l'État chargé de

l'accompagnement des PME et ETI à l'international. En 10 ans, Ubifrance aura connu des évolutions majeures, avec notamment la dévolution des équipes commerciales du réseau de la DG Trésor entre 2008 et 2012, l'évolution de son activité de soutien aux entreprises vers un accompagnement plus individualisé et ciblé sur les PME et ETI à fort potentiel à l'export et l'annonce de sa fusion avec l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) en février 2014.

## La DG Trésor participe à la clarification du dispositif public des acteurs de l'export

Ces 10 années auront plus généralement été marquées par une volonté de clarifier et mieux coordonner le dispositif public des acteurs de l'export : la dynamique a été lancée en 2005 par le plan Cap export, avant de se formaliser avec une première génération de conventions (2008-2011) puis

avec la signature de la Charte nationale de l'exportation et ses déclinaisons régionales (2011-2012), destinées à coordonner les opérateurs de l'État, les Régions, le CNCCEF et les organismes consulaires.

La déclaration État-Régions du 12 septembre 2012 a confirmé les Régions comme pilotes de l'export dans leurs territoires. Elles ont ainsi développé des plans régionaux d'internationalisation des entreprises qui organisent désormais la gouvernance du dispositif institutionnel régional de soutien à l'exportation. Enfin, à l'étranger, les services économiques de la DG Trésor assurent le rôle de coordinateur des acteurs économiques locaux et sont chargés, à ce titre, de la cohérence de leurs actions en faveur des grands objectifs gouvernementaux à l'export. Les évolutions en cours ou à venir ouvrent encore de nouveaux défis, avec notamment le projet de réforme territoriale ou la fusion entre Ubifrance et l'AFII. 10

## Le point de vue de Jean-Christophe Donnellier



©Ministères économiques et financiers

rielle pour délivrer ! Une des leçons que je retiens est certainement que l'on ne peut pas tout faire tout de suite et qu'il faut accepter de séquencer les objectifs ... et d'en convaincre tout le monde !

« Nous avons pu mettre sur pied des mesures opérationnelles concertées voire pour certaines initiées avec les représentants des entreprises et des banques. »

En termes institutionnels, la création et la montée en puissance d'Ubifrance a constitué l'un des chantiers de long terme en matière de soutien public à l'exportation. Avec un recul de 10 ans, quel regard portez-vous sur le chemin parcouru ?

Sans surprise, le chemin a été compliqué. Le plus difficile aura été d'ajuster la relation entre l'opérateur et l'administration de tutelle, trouver le bon équilibre entre le contrôle de la gestion et le micro management, entre l'indispensable orientation stratégique de l'opérateur et sa nécessaire montée en puissance. Pas facile d'éviter les erreurs de positionnement surtout quand il y a un enjeu politique derrière, et donc de la pression ministé-

Sur le plan financier, notre système de soutien aux exportations a été touché en 2008 par la crise financière. Comment avez-vous vécu les premiers mois de cette crise ?

Je garde un très bon souvenir professionnel de ce moment-là car, malgré un climat évidemment difficile, nous avons pu mettre sur pied des mesures opérationnelles concertées voire pour certaines initiées avec les représentants des entreprises et des banques. Une sorte de traduction d'une de mes rares convictions professionnelles, c'est-à-dire le nécessaire partenariat public-privé comme outil pour faire face à la mondialisation ! Il peut encore servir !

Plus de 5 ans après le déclenchement de cette crise et après de longs débats, un système de prêts directs à l'export va finalement être mis en place en France, via Bpifrance notamment. Quel est votre sentiment sur cette évolution ?

On aurait sans doute pu imaginer être plus rapide, le constat ayant été fait assez tôt dans la crise, mais le sujet était techniquement délicat car mêlant plusieurs perspectives, historiquement cloisonnées dans l'administration. L'aboutissement de ce chantier est à mettre au crédit de la création de la DG Trésor qui a rapproché les compétences internationales commerciales des compétences bancaires au sein de Bercy.

Certes, il reste encore des marges de progression mais les différentes réformes mises en place sous l'impulsion de la DG Trésor permettent indéniablement aux entreprises de disposer aujourd'hui de conditions de financement compétitives pour leurs exportations dans un environnement où la concurrence est féroce. Et je ne nourris aucune inquiétude sur le fait que la DG Trésor saura mobiliser sa créativité et son expertise pour poursuivre sur cette voie ! 10

## Jean-Christophe Donnellier

est délégué interministériel à la coopération technique internationale. Il a été directeur des Relations internationales de 2007 à 2009.

# UN COMMERCE INTERNATIONAL PLUS JUSTE ET MIEUX ÉQUILIBRÉ

La DG Trésor défend depuis 10 ans une politique d'ouverture réciproque des marchés



La Délégation française autour de Nicole Bricq, ministre du Commerce extérieur, à la 9<sup>e</sup> conférence ministérielle de l'OMC à Bali du 3 au 6 décembre 2013

Politique communautaire au titre de l'article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la politique commerciale, avec la négociation des accords commerciaux et, depuis 2009, des accords d'investissement, est conduite par la Commission européenne en consultation avec un comité spécial du Conseil et le Parlement européen. La DG Trésor représente la France au sein du comité de politique commerciale. Depuis 10 ans, elle y défend une politique d'ouverture réciproque des marchés

## Des prises de positions en faveur de la défense et de la promotion des intérêts de l'économie française

Face aux blocages à l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), la France a soutenu la stratégie européenne de 2006 qui visait à se renforcer sur les marchés émergents en forte croissance. Si certaines négociations sont particulièrement difficiles (Mercosur et Inde) ou progressent lentement (Singapour, Vietnam, Malaisie), des accords de libre-échange ont été conclus avec la Colombie, le Pérou, l'Amérique centrale et surtout la Corée du Sud.

Une réorientation progressive vers les pays développés s'est également opérée : la négociation avec le Canada a été initiée sous présidence française de l'Union européenne en 2008, et des projets ambitieux ont été lancés avec le Japon fin 2012 et les États-Unis en juillet 2013. L'ensemble des accords de libre-échange en cours de négociation pourrait conduire à faire passer de 25 % à 70 % la part des exportations de l'UE couvertes par des accords préférentiels.

La France a insisté pour obtenir un traitement spécifique des filières structurellement ou conjoncturellement moins compétitives (les filières viande par exemple) qui nécessitent une approche de libéralisation graduelle ou limitée. Elle s'est fortement mobilisée pour étendre le champ des négociations à la levée des barrières non tarifaires et à l'ouverture des marchés publics. Enfin, malgré le rejet du projet de traité ACTA (Anti-Counterfeiting Trade Agreement, accord commercial anti-contrefaçon) par le Parlement européen en 2012, qui a ainsi confirmé son rôle désormais central dans la politique commerciale depuis le Traité de Lisbonne, la protection de la pro-

priété intellectuelle est restée une priorité constante.

L'ensemble des accords de libre-échange en cours de négociation pourrait conduire à faire passer de 25 % à 70 % la part des exportations de l'UE couvertes par des accords préférentiels

## Pour une mondialisation régulée, la France défend la priorité donnée au multilatéralisme commercial

Malgré les difficultés des négociations du Cycle de Doha pour le développement confrontées à l'opposition entre grands émergents et pays développés (échecs de 2003, 2005 et 2008, incertitudes actuelles sur l'accord de Bali en décembre 2013), l'OMC reste l'enceinte la plus pertinente pour réguler le commerce international. Face au blocage, la France soutient les négociations plurilatérales sectorielles susceptibles d'être ensuite « multilatéralisées » à l'OMC (services, marchés publics, technologies de l'in-

formation, biens et services environnements). Par ailleurs, la montée des tensions protectionnistes depuis la crise économique et financière de 2008 a pu être contenue par l'engagement constant des leaders du G20.

La DG Trésor a alimenté les travaux de la France pour aller vers une égalisation des conditions de concurrence en luttant contre les pratiques déloyales

Les analyses de la DG Trésor ont alimenté les travaux de la France pour aller vers une égalisation des conditions de concurrence (« level playing field ») en luttant contre les pratiques déloyales. Au sein de l'UE, la France s'est opposée avec succès à l'affaiblissement des instruments de défense commerciale européens, mais doit encore convaincre ses partenaires que ses positions

en faveur d'un mécanisme de réciprocité sur l'accès aux marchés publics ne sont pas protectionnistes. La présidence française du G20 a permis d'initier des discussions internationales avec la Chine sur les financements export.

## La France a accompagné l'initiative de Pascal Lamy en 2005 pour l'aide au commerce en définissant sa propre stratégie en la matière

Elle a pesé sur les négociations d'accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) en demandant plus de flexibilités pour les pays africains et un renforcement des aides à l'intégration régionale en Afrique.

Si les membres de l'OMC restent réticents à aborder les questions sociales et environnementales, la France a soutenu le renforcement des chapitres sur le développement durable des accords commerciaux négociés par

l'Union européenne et la création du SPG+ (Système des préférences généralisés accordant des droits de douane réduits aux pays en développement à l'entrée dans l'Union européenne) qui permet à l'UE d'accorder des préférences commerciales aux pays respectant des critères environnementaux et sociaux. La DG Trésor est par ailleurs très impliquée dans les travaux européens pour promouvoir les bonnes pratiques en matière de responsabilité sociale et environnementale des entreprises.

La multiplication des négociations a relancé les débats sur l'ouverture commerciale dans la société civile. La DG Trésor a multiplié les consultations en ligne et proposé aux ministres des mécanismes de consultation. Mais ce débat sur la mondialisation ne se limite pas au commerce et passe aussi par d'autres enjeux majeurs comme le traitement des déséquilibres globaux et la lutte contre le réchauffement climatique. 10

## Le point de vue de Pierre Morailon



au blocage, on observe une multiplication de négociations d'accords bilatéraux et, tendance plus récente, de « méga-accords » régionaux comme le Trans-pacifique Partnership, le Partenariats transatlantique ou le RCEP\* en Asie. L'Europe ne peut rester à l'écart de ce mouvement sans pénaliser ses entreprises.

« L'enjeu premier redevient l'ouverture des marchés pour nos entreprises, la recherche de relais de croissance. »

## Comment voyez-vous l'évolution du système commercial mondial depuis 10 ans ?

L'Europe n'est plus aujourd'hui l'acteur déterminant dans les négociations de l'OMC. Cela tient au fait, d'une part, que les réformes successives de la Politique agricole commune ont permis de réduire drastiquement les formes de subventions qui distordaient les marchés agricoles mondiaux. Surtout, les débats se sont déplacés des enjeux agricoles, même si le thème de la sécurité alimentaire reste présent, vers les enjeux industriels qui opposent pays émergents – soucieux de préserver le traitement avantageux dont ils continuent de bénéficier aujourd'hui à l'OMC – aux grands pays développés. Face

## Vous avez connu l'ancienne direction des Relations économiques extérieures (DREE) puis la DG Trésor. Avez-vous apprécié travailler avec les équipes de la DG Trésor ?

Beaucoup ! Cette interview est trop courte pour faire un bilan de la fusion des directions, mais cette dernière a apporté des synergies évidentes dans certains secteurs. Par exemple, les équipes du Trésor ont été particulièrement réactives en 2005-2006 pour mettre l'accent sur les enjeux de développement dans le Cycle de Doha : mobilisation des services économiques des ambassades pour défendre l'initiative « duty free quota free » au profit des pays les moins avancés (PMA), élaboration avec l'Agence française de dévelop-

pement et le ministère des Affaires étrangères d'une stratégie française sur l'aide au commerce, création d'un programme d'assistance technique dédié, etc.

## Faut-il avoir peur de la libéralisation commerciale ?

La crise économique et financière conduit à voir la politique commerciale d'une nouvelle manière. Les préoccupations sociétales restent présentes, comme le montre la mobilisation de la société civile sur les négociations transatlantiques, mais l'enjeu premier redevient l'ouverture des marchés pour nos entreprises, la recherche de relais de croissance. C'est une évolution très forte chez nos voisins du Sud – Espagne, Portugal, Italie – devenus en quelques années très « pro-trade » dans les débats européens. La France pourrait s'en inspirer. 10

\* Regional Comprehensive Economic Partnership

Pierre Morailon est directeur des Affaires institutionnelles et publiques, conseiller auprès de la direction générale du Crédit Agricole Corporate & Investment Bank. Il a été directeur des Relations économiques extérieures (DREE) de 2002 à 2004 puis directeur des Relations internationales de 2004 à 2006.

# UNE GESTION DE LA DETTE TOUJOURS PLUS PERFORMANTE

Depuis 10 ans, l'Agence France Trésor a exercé sa mission avec succès malgré un contexte économique difficile



La salle des marchés de l'Agence France Trésor

Ces dix dernières années, la France a évolué dans un environnement économique mondial marqué par la crise financière intense de 2008 et 2009, suivie de la crise aigüe de la dette souveraine en zone euro en 2011 et 2012. Cela s'est notamment traduit par une hausse des déficits et de l'endettement des grands États européens et, de surcroît, de leurs besoins de financement.

Dans ce contexte difficile, l'Agence France Trésor a rempli sa mission avec succès : gérer la trésorerie de l'État et émettre la dette négociable de l'État au mieux des intérêts du contribuable et dans les meilleures conditions de sécurité. Elle a pu exécuter sans difficulté son programme d'émission de titres pour financer les besoins de financement annuels de l'État.

#### L'AFT négocie des conditions de financement très favorables

Ainsi, malgré l'augmentation très forte de l'encours de la dette négociable au cours des dix dernières années, qui a presque doublé entre fin 2003 et août 2014, l'évolution de la charge de la dette a été conte-

nue, ce qui a permis de minimiser son coût budgétaire (44,5 Md€ en 2008 ; 44,3 Md€ en prévision pour 2015). C'est le résultat de la remarquable modération des taux d'emprunt de l'État, le taux moyen pondéré sur les adjudications de dette à plus d'un an étant passé de 3,71% en 2004 à un plancher historique de 1,44% fin septembre 2014. Sur la période d'avant crise 1998-2007, il s'établissait à 4,15%. Sur la même période, le coût de financement à moins d'un an a chuté de 2,04% à 0,09%.

**1,44%**

C'est le taux d'emprunt de l'État fin septembre 2014. Il s'établissait à 4,15% sur la période d'avant crise 1998-2007

Les conditions de financement de la dette reflètent plusieurs facteurs, dont la faible croissance et la faible inflation sur

la période récente, mais elles sont aussi la conséquence de la qualité de la signature de l'État et de notre stratégie d'émission.

La dette française est considérée depuis des années comme l'une des dettes souveraines les plus liquides en zone euro et, plus largement, parmi les grands émetteurs mondiaux. En 2014, sur le marché secondaire, les investisseurs s'échangeaient en moyenne environ 15 Md€ par jour de dette française nominale, des niveaux similaires à ceux observés depuis 2004. La stratégie d'émission de l'AFT, basée sur les principes de flexibilité, de régularité et de transparence, a aussi permis d'optimiser le coût de financement de l'État et, ce faisant, de toute la sphère publique à laquelle la courbe des taux de l'État sert de référence.

La sécurité des conditions de financement de l'État résulte également de la base d'investisseurs en dette française, qui est l'une des plus diversifiées en termes de catégories et de zones géographiques. La dette française se caractérise ainsi par une base d'investisseurs français solide et

par la stabilité de la part des investisseurs non-résidents, qui constituent environ les deux tiers des détenteurs. L'AFT assure la promotion de la signature française grâce notamment aux relations qu'elle tisse avec les investisseurs dans le monde entier.

La dette française est considérée depuis des années comme l'une des plus liquides en Europe et dans le monde

L'AFT s'adapte continuellement à la demande des investisseurs pour que le marché des valeurs du Trésor soit le plus liquide et le plus profond

Les émissions de la dette sont faites en fonction de la demande venant des investisseurs, l'Agence s'engageant à leur proposer

des produits liquides sur les lignes obligataires de référence 2, 5, 10, 15, 30 et 50 ans et les lignes intermédiaires, ainsi que sur les titres indexés sur l'inflation française et européenne, qui représentent environ 10% des émissions nettes à moyen et long terme.

Cette stratégie constante s'est traduite par une demande toujours élevée pour la dette française et une hausse de la durée de vie moyenne de la dette de 6 ans à 7 ans entre 2004 et 2014, réduisant ainsi le risque de refinancement à court terme.

La préparation des émissions de dette et les échanges quotidiens avec les partenaires de l'AFT, les banques spécialistes en valeurs du Trésor (SVT), participent de la performance de la dette française sur les marchés. Les 19 SVT reflètent la diversité des acteurs sur la dette publique française. L'agence veille constamment au respect de leurs missions

qui sont d'assurer le bon déroulement des émissions primaires, améliorer la liquidité du marché secondaire des valeurs du Trésor et leur promotion auprès des investisseurs.

L'AFT partage son expertise avec de nombreux pays

Elle échange et coopère de manière croissante avec ses partenaires étrangers, tout particulièrement en Europe. L'ESDM, un sous-comité au sein du comité économique et financier (CEF), réunit régulièrement les gestionnaires de dette souveraine de l'Union européenne pour discuter de sujets d'intérêt commun. Il a par exemple permis la mise en place, à partir de 2013, de clauses d'action collective dans toutes les nouvelles obligations souveraines des pays de la zone euro. 10

## Le point de vue d'Ambroise Fayolle



©Ministères économiques et financiers (SG - P. Baguin)

sion en titres indexés sur l'inflation, et sur la flexibilité nécessaire pour répondre au mieux à la demande des investisseurs sur les différentes maturités et indices d'inflation. L'AFT a construit les deux courbes de taux réels (inflation française et inflation européenne), en assurant constamment leur liquidité en tout point grâce à ses adjudications mensuelles régulières (sauf en août et décembre).

Comment a évolué la relation avec les investisseurs ?

Elle est au cœur de la stratégie de l'AFT, qui est de répondre à la demande des investisseurs pour les différents titres de dette. Fin octobre 2014, ce sont plus de 220 investisseurs que l'AFT a rencontrés dans des entretiens ou des séminaires, en France et à l'étranger. Ce nombre a doublé depuis 2011, ce qui nécessite une réflexion sur la fonction « relations investisseurs », sur les outils de suivi et de connaissance, sur les présentations effectuées. Les acheteurs de dette d'État s'intéressent à de nombreux sujets qui concernent le crédit de notre pays et les caractéristiques techniques du marché de la dette souveraine. L'exposé de l'AFT s'affine constamment sur la politique économique de la France ainsi que sur les atouts techniques de notre dette, car les questions évoluent rapidement notamment en fonction de la conjoncture, de l'actualité européenne et des développements sur les marchés. Nous devons aussi mieux connaître les contraintes des investisseurs, ce qui sup-

pose de suivre attentivement les facteurs qui peuvent les inciter à détenir de la dette souveraine. Enfin, nous profitons de nos déplacements à l'étranger pour parler des changements en France : nous nous reposons fréquemment sur les services économiques pour rencontrer la communauté d'affaires ou les économistes influents dans leur pays.

« L'agence [...] sait s'adapter à son environnement pour moderniser la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État. »

L'AFT joue un rôle clé dans la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État. Quelle est son organisation ?

L'AFT est un service à compétence nationale qui s'appuie sur une organisation dynamique pour mener à bien ses missions. L'agence, composée de 38 agents fonctionnaires ou contractuels qui ont tous un grand sens du service public, sait s'adapter à son environnement pour moderniser la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État. Nos agents sont des spécialistes des marchés et des finances publiques. Ils occupent des fonctions techniques tant opérationnelles (trésorerie, opérations de marché, contrôle des risques et post-marché, informatique) que d'analyse (modélisation, économie et droit) et de communication. 10

Ambroise Fayolle est directeur général de l'Agence France Trésor.

# LA NOUVELLE STRATÉGIE DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE

Depuis 10 ans, l'Agence des participations de l'État incarne l'État actionnaire avec le souci de maximiser le rendement stratégique et financier de chaque euro investi



En même temps que naissait la DG Trésor, apparaissait en son sein l'Agence des participations de l'État (APE) dans le but de renforcer la centralisation du suivi des entreprises publiques et de favoriser la coordination interministérielle sur ces sujets. Depuis 2010, le directeur général de l'APE a le titre de Commissaire aux participations de l'État et est rattaché directement au ministre chargé de l'Economie avec une autorité conjointe du ministre de l'Economie et du ministre des Finances depuis 2012.

## Une professionnalisation de la gestion des participations de l'Etat

Le processus d'amélioration continue au service d'une incarnation toujours plus efficace et professionnelle de l'État actionnaire s'est accéléré ces deux dernières années, comme en témoignent la publication des « Lignes directrices pour l'État actionnaire » en janvier 2014 et la mise en place d'une ordonnance de simplification du cadre juridique de l'État actionnaire le 20 août 2014. Cette modernisation renforce l'engagement de l'APE, en tant qu'actionnaire de référence et administrateur responsable,

d'accompagner les entreprises dans leur développement avec le souci permanent de la valorisation dans la durée du patrimoine des Français.

## Les chiffres clés de l'APE

- 74 entreprises relèvent du périmètre de l'APE
- Environ 110 Md€ : valeur des participations suivies par l'APE (dont environ 80 Md€ de participations cotées)
- 4,4 Md€ de dividendes versés en 2013, y compris les dividendes perçus en actions
- 52 personnes constituent l'équipe de l'APE (dont 26 cadres dirigeants et chargés de participations)

## L'État actionnaire, un investisseur de plus en plus avisé

Dans un contexte de grands enjeux de transitions économiques, technologiques et industrielles, l'État a souhaité clarifier son rôle et ses responsabilités en tant qu'actionnaire. Au-delà du suivi « en bon

père de famille » d'un portefeuille hérité du passé, il souhaite être un investisseur stratégique en fonds propres, arbitrant des participations pour réinvestir une partie du produit de ces cessions dans d'autres entreprises, sans renoncer à l'objectif de désendettement.

Réaffirmant que son intervention en fonds propres est justifiée et nécessaire, l'État indique qu'il se comportera en investisseur avisé avec une vision stratégique, une appréciation des risques, une capacité d'intervention ou d'anticipation qui lui sont propres et qu'il ne saurait agir pour le compte de tiers. Cette intervention en fonds propres de l'État doit être mise au service des quatre objectifs suivants :

- s'assurer d'un niveau de contrôle suffisant dans des entreprises à capitaux publics stratégiques intervenant dans des secteurs particulièrement sensibles en matière de souveraineté, et notamment les activités nucléaires ou liées à la défense nationale ;
- s'assurer de l'existence d'opérateurs résilients pour pourvoir aux besoins fondamentaux et collectifs du pays, qu'il s'agisse de missions de service public qui ont

longtemps été confiées à des entreprises publiques, des infrastructures ou des nouveaux services ou réseaux à déployer ;

- accompagner le développement et la consolidation d'entreprises, en particulier dans des secteurs et des filières déterminantes pour la croissance économique nationale et européenne et en cohérence avec les grands axes de stratégie industrielle adoptés par le Gouvernement ;

- intervenir ponctuellement, dans le respect des règles européennes, dans des opérations de sauvetage d'entreprises dont la défaillance présenterait des conséquences systémiques.

Cette intervention doit également être dimensionnée, en cible, de telle manière que le « rendement stratégique » de l'euro public investi soit le plus élevé possible, grâce à une adéquation entre le niveau de participation au capital, les droits de gouvernance et les

objectifs poursuivis, dans le respect des seuils de détention fixés par la loi.

## Le « rendement stratégique » de l'euro public investi doit être le plus élevé possible

Conformément à la loi organique relative aux lois de finances, les recettes retracées sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » restent affectées soit à des opérations de nature patrimoniale conformément à ces lignes directrices, soit au désendettement de l'État.

## L'État actionnaire, un investisseur poursuivant l'objectif d'exemplarité

L'État entend intervenir comme un actionnaire exemplaire, notamment en matière de gouvernance, et veille à séparer son action en tant qu'investisseur des

autres motifs qui le conduisent à interagir avec l'entreprise dans laquelle il détient une participation.

Dans ce contexte, l'APE porte une attention particulière aux éléments déterminants pour le succès de l'entreprise à long terme tels que, par exemple, la qualité des dirigeants et des administrateurs, la cohérence de la stratégie de l'entreprise, la situation des comptes et la structure financière, l'exemplarité de l'entreprise sur des valeurs auxquelles l'État est particulièrement attaché, le respect des principes de bonne gouvernance ou encore l'ancrage territorial de ses centres névralgiques.

La mise en place prochainement d'un comité stratégique de l'État actionnaire permettra, au fil du temps, de revisiter et d'adapter cette doctrine, d'en préciser les déclinaisons et de juger sa mise en œuvre. 10

## Le point de vue de Régis Turrini



© Bernard Siffert

### Quel regard portez-vous sur l'APE après deux mois de prise de fonctions, compte tenu de votre expérience dans le secteur privé ?

Tout d'abord, je tiens à dire que le niveau général des équipes est exceptionnel : talent, dévouement, énergie... Globalement, il me paraît supérieur à ce qu'on peut trouver dans le secteur privé. De mon petit point de vue égoïste, c'est très confortable. Malgré cela, je pense que l'APE n'a pas encore trouvé sa vitesse de croisière. Sans entrer dans les détails, il nous manque des compétences. Il serait précieux pour l'État d'assurer le suivi des plus importantes entreprises du pays en s'appuyant sur davantage de cadres opérationnels. Ensuite, il est clair que, mal-

gré les progrès incontestables effectués sous les mandats de mes prédécesseurs, et je profite de l'occasion pour saluer le travail accompli, beaucoup reste à faire pour développer notre rôle d'actionnaire. Cela est largement dû à la complexité de l'appareil d'État. La machine est parfois lente et confuse, c'est ainsi et personne ne doit en être incriminé. Par rapport aux circuits courts et tendus qu'on peut connaître dans le secteur privé, cela peut être une source de légère irritation. Largement compensée, je vous rassure, par la satisfaction de travailler pour l'intérêt général.

### « Le niveau général des équipes est exceptionnel. »

### Comment l'APE et la direction générale du Trésor travaillent-elles au quotidien ?

L'APE et le Trésor ont une longue tradition de travail en commun qui s'est encore confirmée récemment dans la gestion de plusieurs dossiers complexes : la mise en résolution de Dexia et le lancement de la Société de Financement local (SFIL), la création de Bpifrance, la renégociation des accords liant la CNP à BPCE et La Banque Postale. Cette coopération repose sur des échanges quotidiens entre

services et se traduit souvent par des recommandations communes faites aux Ministres. Elle est source d'enrichissement mutuel et de qualité dans le suivi des dossiers. Le recrutement d'une assez large majorité des équipes de l'APE dans le vivier de la DG Trésor, dont je souhaite qu'il soit poursuivi, est le gage de la pérennité de cette bonne coopération.

### Quelle est votre feuille de route pour les prochaines années ?

Au moment de ma nomination, certains commentateurs m'ont présenté comme un « deal maker » censé accélérer les privatisations dans les mois et années à venir. Cette perception est erronée ! En tant que Commissaire aux participations, les opérations de cession et d'acquisition sont loin d'occuper l'intégralité de mon temps de travail, partagé également avec les missions d'administrateur, d'interface avec l'administration et de gestion interne de l'APE. Ma première priorité reste, conformément aux objectifs qui m'ont été fixés par les ministres, l'amplification du mouvement de modernisation de l'APE. Il s'agit d'un défi de taille que je m'efforcerai de relever. 10

Régis Turrini est Commissaire aux participations de l'État depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2014.

# DIX ANS DE MODERNISATION DE LA DG TRÉSOR

Afin de proposer un service d'excellence, la DG Trésor s'adapte et se réinvente sans cesse depuis dix ans



La Journée des enfants de la DG Trésor le 16 juin 2014 devant la porte de bronze de Bercy

©Ministères économiques et financiers (SG - DH Simon)

Depuis sa création, en novembre 2004, la direction générale du Trésor et de la Politique économique a bénéficié d'une dynamique de modernisation, soutenue par ses directeurs successifs, qui lui a permis de s'adapter avec succès à un environnement en constante mutation. Portée notamment au travers d'un plan stratégique en 2006 et du projet de modernisation « DGTPÉ 2010 », elle fait de la DG Trésor une direction d'état-major moderne et tournée vers l'avenir.

## Synthèse des cultures et renforcement de la gouvernance

La DG Trésor a progressivement opéré la synthèse des cultures et méthodes de travail issues respectivement de la direction des Relations économiques extérieures, la direction de la Prévision et la direction du Trésor : culture de l'international et des relations avec le monde des entreprises, vision économique de long terme, expérience en matière de gestion de crise et de connaissance des marchés financiers. Elle est ainsi devenue un véritable « laboratoire d'idées » où les agents, aux profils variés (économistes, ingénieurs, administrateurs, etc.)

confrontent leurs analyses et fondent leurs propositions aux ministres sur des positions robustes.

Parallèlement, la Direction s'est fixée pour objectif de renforcer sa gouvernance. Au sein de l'administration centrale, cet objectif se traduit notamment par l'adoption, tous les deux ans, et au niveau de chaque service, d'un projet de service. Associant l'ensemble des agents, cet outil constitue une véritable feuille de route sur les objectifs et les missions, les défis à relever, la hiérarchisation et la gestion des priorités du service ainsi que sur les conditions dans lesquelles il conduit son action.

Au niveau des services économiques à l'étranger, la rénovation des instances de gouvernance et de pilotage du réseau international par l'administration centrale, a permis d'en renforcer l'intégration, suite notamment à la période de « dévolution » à UbiFrance des fonctions d'appui commercial aux entreprises exercées par les services économiques à l'étranger et à l'adoption d'un plan stratégique pour la période 2013-2018.

## Un « laboratoire d'idées » de plus en plus tourné vers l'extérieur

La DG Trésor a fait le choix de partager son expertise et de renforcer sa visibilité, en s'ouvrant davantage sur l'extérieur. À titre d'exemple, environ 140 numéros de la publication « Trésor-Eco » sont parus depuis son lancement en 2006 et sont devenus, au fil des ans, une référence en matière d'économie appliquée. De même, depuis 2010, la Direction organise, chaque année, les « Entretiens du Trésor », afin de nourrir le débat économique.

La DG Trésor communique largement sur les grandes réformes financières, économiques et sociales où l'analyse économique doit éclairer la décision publique

Dans la perspective d'accroître sa visibilité, à l'international notamment, le projet « DGTPÉ 2010 » a été à l'origine du changement de dénomination de la Direction, devenue, à partir de mars 2010, la direction générale du Trésor. Dans le même temps, la fonction

de directeur général adjoint de la DG Trésor s'est vue enrichie de celle de « chef économiste » pour l'ensemble du ministère, signal fort adressé aux partenaires européens et internationaux de la direction.

La capacité de la DG Trésor à s'ouvrir sur son environnement s'est aussi manifestée, en 2012, par le lancement d'un site internet développé en interne et couvrant l'ensemble des domaines d'activité de la DG Trésor.

De manière générale, la DG Trésor communique largement, en France et à l'étranger via ses services économiques, sur les grandes réformes financières, économiques et sociales où l'analyse économique doit éclairer la décision publique.

## Des valeurs communes et une attention constante apportée à la qualité de vie au travail des agents

Depuis 2008, dans un contexte d'inten-

sification de son action et de réduction des moyens de l'État, la DG Trésor a mis en place de nouvelles mesures, visant à maintenir et consolider son niveau d'excellence au service de l'intérêt général, tout en améliorant la qualité de vie au travail de ses agents. Priorité donnée à la fonction managériale, valorisation des parcours professionnels, conciliation vie professionnelle - vie privée, etc. : la DG Trésor s'est donnée des orientations ambitieuses et a pris des actions concrètes dans tous ces domaines.

Entre 2009 et 2014, la part des femmes dans l'encadrement supérieur est passée de 13,3 % à 32 %

Elle a par exemple été précurseur dans la mise en œuvre, depuis quatre ans, d'une évaluation de l'ensemble de ses cadres par

leurs équipes. De même, elle a été l'une des premières administrations à mettre en place une charte du temps et une charte des relations avec les cabinets ministériels. La modernisation de la DG Trésor se matérialise aussi par un renforcement proactif et ambitieux de la place des femmes dans les postes à responsabilité.

Enfin, la DG Trésor a défini quatre valeurs fédératrices : l'engagement au service de l'intérêt général, l'ouverture, la loyauté et l'esprit d'équipe. Les hommes et les femmes de la Direction se sont rapidement appropriés ces valeurs, qui donnent un sens à leur action collective. La dernière enquête de satisfaction réalisée au sein de la Direction prouve l'attachement des agents à ces quatre valeurs puisque 92 % s'y reconnaissent. Cette même enquête a également mis en lumière la grande fierté que les femmes et des hommes du Trésor ressentent à travailler pour cette Direction. 10

## Le point de vue de Benoît Cœuré



©BCE

donc un devoir d'exemplarité, en matière de productivité notamment. La mise en œuvre doit ensuite assurer la continuité du service de l'État et le respect des personnels concernés, de leur environnement de travail et de leurs statuts, mais je crois que là aussi cela a été le cas. Ma deuxième conclusion est que dans l'administration comme dans la société, la diversité est une force. Je vis la même expérience à la BCE, où mes collègues viennent de 28 pays. Un ADN divers est un facteur de robustesse. Il n'y a rien de mieux que le « group thinking » pour prendre de mauvaises décisions.

## Vous avez participé au projet DGTPÉ 2010, pouvez-vous nous dire ce qu'il a changé pour les femmes et les hommes de la DG Trésor ?

Je me souviens d'abord de DGTPÉ 2010 comme d'une aventure humaine qui a permis à des centaines de femmes et d'hommes venus d'environnement professionnels différents de mieux se connaître et d'inventer une culture commune. Dans mes fonctions actuelles, je connais une expérience comparable avec la mise en place du mécanisme de supervision unique au sein de la BCE, qui nous met au défi d'intégrer les métiers très différents de la politique monétaire et du contrôle bancaire. Je me souviens aussi de DGTPÉ 2010 comme d'un exercice de professionnalisation de la conduite du changement pour des directions (sauf peut-être la DREE, qui était plus organisée)

dont la culture demeurait très informelle. Ce qui a changé pour les femmes et les hommes de la DG Trésor ? La découverte qu'il n'y a pas de fatalité administrative, qu'ils pouvaient « repousser les murs » et se réapproprier leur organisation et leurs modes de fonctionnement.

« Le Trésor a su rester au centre de l'analyse et de la conduite des politiques publiques. »

## Plus largement, quels enseignements peut-on tirer des 10 premières années de la DG Trésor en matière de définition et de conduite des politiques publiques ?

À travers mes contacts en Europe et mes déplacements à l'étranger, je suis frappé (même si ce n'est pas une surprise !) de l'estime dont bénéficie la DG Trésor. Elle a su rester au centre de l'analyse et de la conduite des politiques publiques dans un monde où les enjeux se renouvelaient profondément. Je voudrais profiter de cet entretien pour formuler deux conseils pour l'avenir. Restez innovants et n'hésitez jamais à analyser toutes les options, même quand elles semblent taboues. Et surtout, continuez à dire la vérité aux responsables politiques, même quand ils ne veulent pas l'entendre. 10

Benoît Cœuré est membre du directoire de la Banque centrale européenne. Il a été directeur général adjoint du Trésor, chef économiste de 2010 à 2012.

# TRÉSOR TRÉSOR

Conception – rédaction : DG Trésor  
Conception graphique : Studio graphique SG Sircom  
Couverture : SG SEP / Crédit photographique : SG [A. Salesse]

Contact : [tresor-communication@dgtresor.gouv.fr](mailto:tresor-communication@dgtresor.gouv.fr)



Ministère des Finances et des Comptes publics  
Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique  
Direction générale du Trésor  
139 rue de Bercy  
75572 Paris CEDEX 12

DÉCEMBRE 2014

[www.tresor.economie.gouv.fr](http://www.tresor.economie.gouv.fr)