Agir pour une Europe plus protectrice et plus verte

Alors que le ralentissement gagnait la zone euro en 2019, la direction générale du Trésor a proposé des solutions visant à améliorer la situation économique du continent. Elle a également élaboré des propositions de travail pour la nouvelle Commission européenne, qui restent largement d'actualité malgré la crise engendrée par le Covid-19, avec un rôle notamment renouvelé pour la Banque européenne d'investissement.
L'action du Trésor s'est également concentrée sur les grands dossiers européens : anticipation des conséquences du Brexit et poursuite de l'intégration financière notamment.

Conjoncture en zone euro : en 2019, un ralentissement déjà palpable

La DG Trésor suit attentivement l'évolution de la conjoncture, afin d'informer le ministre et de définir les axes de réponse au ralentissement actuel, en concertation avec nos partenaires européens.

En 2019, l'activité a connu un net ralentissement en zone euro

Ce ralentissement est perceptible depuis 2018 : la croissance s'est établie à +1,2 % en 2019, après +1,9 % en 2018 et +2,7 % en 2017. En 2019, l'environnement international était déjà moins porteur du fait de l'intensification des tensions commerciales entre les États-Unis et la Chine mais aussi entre les États-Unis et l'UE, ainsi que des incertitudes liées aux négociations sur le Brexit. Les exportations de la zone euro ont ainsi ralenti et le niveau élevé des incertitudes a pesé sur les comportements d'investissement et de consommation.

Outre ce contexte international déjà dégradé, des facteurs structurels négatifs pesaient sur l'industrie européenne et en particulier le secteur automobile. L'affaiblissement de ce secteur a été observé à partir de mi-2018, au moment de l'entrée en vigueur de nouvelles normes d'homologation, et la production automobile s'est réduite de 17 % depuis lors. Les constructeurs vont en outre devoir s'adapter, en 2020, à une nouvelle règlementation, qui fixe des cibles sur les émissions moyennes de CO2 des véhicules qu'ils vendent dans l'UE.

Des axes de réponse définis en concertation avec nos partenaires européens

La direction générale du Trésor suit quotidiennement les évolutions conjoncturelles observées en zone euro, ainsi que des potentielles répercussions sur l'économie française. La France est en effet fortement exposée aux autres pays de l'UEM, qui représentent la moitié de ses exportations. Pour y faire face, la DG Trésor propose des réponses de politique économique, qu'elle porte dans les instances européennes, au niveau tant technique que politique. Le Trésor défend traditionnellement un rôle plus actif pour la politique budgétaire en zone euro, avec une différentiation appropriée entre ses États membres et une coordination accrue des politiques nationales, afin de prendre le relai de la politique monétaire.

Les défis de la nouvelle Commission européenne : permanence des enjeux dans un monde nouveau

Siège de la Commission européenne à Bruxelles

En 2019, le renouvellement des institutions européennes a été l'occasion pour la DG Trésor de porter un agenda ambitieux de transformation des priorités de l'Union dans les domaines économiques, financiers et commerciaux. Ces chantiers ont débouché à l'été 2019 sur l'adoption par le Conseil européen d'un nouvel agenda stratégique, puis par le vote du Parlement européen en faveur des orientations politiques de la nouvelle Présidente de la Commission. Ces priorités se retrouvent dans le programme de la Commission pour 2019-2024 et nécessitent des travaux importants de mise en œuvre.

Depuis l'installation du nouvel exécutif européen en décembre, la DG Trésor suit avec attention le déploiement du « Green Deal » pour réussir à atteindre les objectif de neutralité climat d'ici 2050, en particulier via la transformation de la Banque européenne d'investissement en une Banque européenne pour le climat, l'augmentation des moyens alloués à la transition écologique dans le budget de l'UE post-2020, la création d'un mécanisme d'inclusion carbone aux frontières de l'UE et une tarification carbone renforcée.

À l'heure du défi numérique et afin de favoriser un level playing field pour les entreprises européennes face à leurs concurrents étrangers, la DG Trésor porte également un agenda ambitieux de promotion de l'autonomie stratégie et technologique de l'UE.

Enfin, la DG Trésor promeut des avancées concrètes concernant l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, de l'Union bancaire et de l'Union des marchés de capitaux, afin de renforcer la souveraineté économique et financière de l'UE et de la zone euro.

La nouvelle Banque européenne pour le climat

La mobilisation de la BEI au service du climat et de la transition écologique est une priorité de la France au niveau européen, pour répondre aux besoins de financement identifiés dans l'Union européenne. La France n'a donc pu que saluer la décision du Conseil d'Administration du 14 novembre 2019 de mettre fin aux financements des énergies fossiles dès la fin 2021.La BEI devient ainsi la première grande banque de développement multilatérale à annoncer la fin du financement des énergies fossiles. Par cette décision, la BEI a également souhaité consacré 50 % de son activité à des projets dédiés au climat et à l'environnement dès 2025 et aligner entièrement son portefeuille avec l'accord de Paris. Il s'agit d'une décision historique qui traduit l'ambition portée par la France de transformer la BEI en une banque européenne du climat et qui permettra d'orienter massivement les financements vers des projets durables et de contribuer à l'atteinte des objectifs de l'Accord de Paris.

Au-delà de ces avancées que la France a fortement soutenues au sein des instances dirigeantes de la banque, elle appelle également la BEI à mettre en place une communication volontariste et une réorganisation en interne en faveur du climat. La BEI doit mettre en place en 2020 un plan d'action pour sa transformation en Banque européenne du climat à horizon 2025, incluant notamment une révision de la stratégie climat de la banque et de sa politique de durabilité environnementale et sociale. Elle a ainsi engagé une révision de sa politique de prêt dans le secteur des transports incluant des critères d'investissement assurant l'alignement de ces prêts avec l'Accord de de Paris. Enfin, l'opportunité d'une augmentation de capital de la BEI dédiée au climat et à l'environnement doit être examinée : la BEI jouera en effet un rôle crucial dans l'atteinte des 1000 Md€ d'investissement supplémentaires d'ici 2030 et doit disposer des moyens pour financer ce plan ambitieux.

Siège de la Banque européenne pour le climat à Bruxelles

Brexit : vers un retrait ordonné du Royaume-Uni

Réunion d'informations sur le Brexit, septembre 2019

Suivi des négociations européennes liées au Brexit

La DG Trésor a activement participé à la définition de la position française dans les négociations liées au Brexit. Les équipes se sont fortement mobilisées pour assurer une renégociation de l'accord de retrait préservant.

Les équipes se sont fortement mobilisées pour assurer une renégociation de l'accord de retrait préservant de l'intégrité du marché intérieur lors de la renégociation du protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord.

Parallèlement, les travaux de préparation à une sortie sans accord se sont intensifiés. Les équipes du Trésor ont contribué à l'évaluation de l'impact potentiel de ce scénario sur l'économie. Elles ont préparé les mesures permettant d'assurer, au niveau national, la préservation de la stabilité financière et un éventuel soutien aux entreprises. La DG Trésor a régulièrement organisé, en lien avec la DGE, la DGDDI et les autres ministères compétents, des réunions d'information avec les fédérations d'entreprises.

S'agissant de la négociation de la relation future, les équipes ont participé aux travaux interministériels de définition de la position française sur l'ensemble de la partie économique et commerciale de la relation, notamment en ce qui concerne la concurrence équitable, et sur le fonctionnement institutionnel de l'Union. Elles se sont appuyées sur des consultations régulières des fédérations présidées par la Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargée des Affaires européennes, Amélie de Montchalin, et la Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances, Agnès Pannier-Runacher, ainsi que sur des travaux de modélisation de l'impact d'une divergence britannique. Depuis la sortie effective du Royaume-Uni au 1er février 2020, la négociation du mandat de négociation de l'Union mobilise pleinement la Direction pour assurer la meilleure prise en compte des intérêts français et européens.

Anticiper toutes les conséquences du Brexit en matière de services financiers

Pour se prémunir des effets d'un Brexit sans accord, la direction générale du Trésor a préparé une ordonnance relative aux mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, dans le domaine des services financiers. Adoptée en conseil des ministres le 6 février 2019, cette ordonnance – reprise pour l'essentiel dans la loi Pacte du 22 mai 2019 – clarifie l'impact du Brexit sur les contrats conclus avant la sortie effective du Royaume-Uni de l'Union européenne. Elle offre aux acteurs financiers des mécanismes souples pour inscrire leurs nouvelles relations contractuelles dans un cadre sécurisé en droit français.

La loi Pacte du 22 mai 2019 a également introduit plusieurs dispositions en faveur de l'attractivité de la place de Paris. Elle permet notamment aux succursales d'établissements de crédit de pays tiers de servir les clients professionnels. Elle créé également un dispositif ad hoc pour tirer les conséquences du Brexit en matière de services financiers, applicable au contrat cadre régissant des opérations sur instruments financiers conclu avant la date du retrait du Royaume-Uni.

Ces mesures ont été étroitement articulées avec celles prévues par la Commission européenne, et notamment l'équivalence reconnue par la Commission aux chambres de compensation et aux services de règlement-livraison britannique en cas de no-deal. L'ensemble des mesures prises au niveau national comme au niveau européen permet de traiter tous les services d'importance systémique et ainsi d'assurer la continuité dans le financement de l'économie. Dans cette perspective, la DG Trésor a veillé, en matière de services financiers, à l'inscription des négociations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne dans le cadre prévu pour tout pays tiers des régimes d'équivalence. Ces régimes d'équivalence, établis par les textes européens, permettent une ouverture encadrée, secteur par secteur, de l'accès au marché unique. Ils sont octroyés à un pays tiers de manière discrétionnaire, unilatérale et réciproque.

Faire avancer les travaux en matière d'intégration des marchés bancaires et de capitaux

L'intégration des marchés bancaires et de capitaux à l'échelle de l'Union européenne présente un enjeu majeur en matière de souveraineté, de compétitivité, de croissance et de résilience aux chocs de l'économie européenne.

Le chantier de l'Union bancaire, lancé en 2012 dans le contexte de la crise de la zone euro, vise à construire un marché bancaire européen plus intégré, finançant plus efficacement l'économie, où puissent se déployer efficacement des groupes bancaire paneuropéens, ainsi qu'à assurer que les contribuables n'aient plus à devoir sauver les banques en difficulté dans l'Union européenne. Depuis 2013, ce chantier a franchi des étapes importantes avec la création du mécanisme de supervision unique et du régime de la « résolution », adossé à un fonds de résolution unique abondé par toutes les banques de la zone euro. En 2019, la DG Trésor est restée fortement mobilisée pour la mise en œuvre effective de toutes ces avancées qui restent en partie à concrétiser. En avril 2020, la Commission européenne a par ailleurs proposé des modifications ciblées au cadre prudentiel applicable aux banques, afin que les mesures exceptionnelles de soutien prises par la BCE et les États membres pour faciliter les prêts aux entreprises affectées par la crise liée à la pandémie de Covid-19 produisent leur plein effet.

De la même façon, l'Union des marchés de capitaux (UMC) est un chantier lancé en février 2015 pour approfondir le marché unique dans le domaine des services financiers, dans un contexte de risque croissant de fragmentation des marchés européens, accentué par le Brexit. Cette fragmentation a en effet un impact négatif sur le financement de l'économie européenne : elle entretient des biais inefficients dans l'allocation du capital et constitue un frein à l'approfondissement et à la liquidité des marchés financiers européens.

Malgré les travaux réalisés depuis 2015, les marchés financiers européens apparaissent encore fragmentés dans de nombreux domaines, de sorte que la DG Trésor s'investit dans de nouvelles initiatives permettant d'améliorer leur fonctionnement.

La France a lancé avec l'Allemagne et les Pays-Bas une mission de réflexion (NextCMU), présidée par Fabrice Demarigny, qui a permis de catalyser les ambitions des États membres de l'UE autour d'un appel du Conseil le 5 décembre 2019.

La France se fixe pour objectifs de (i) favoriser le verdissement de la finance, (ii) développer un plan européen pour les crypto-actifs, (iii) favoriser l'émergence d'un produit d'épargne européen orienté vers le financement de l'économie réelle, et (iv) encourager l'investissement en fonds propres des entreprises, à la fois par les assureurs au travers de la revue du cadre Solvabilité 2, et par les banques dans le cadre de la transposition de Bâle 3. Ces travaux ne prendront que plus d'importance pour la relance des économies européennes post-crise liée à la pandémie de Covid-19. ◊