MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA RELANCE

Liberté
Égalité
Fraternité

Direction générale du Trésor

Rapport d'activité 2020

**Ministère de l'Économie,
des Finances et de la Relance**

—

Direction générale du Trésor

—

Crédits photos :
Bercy Photos : H. de Oliviera ; G. Gree
stock.adobe.com : Stephen Davies ; Mulderphoto ; blvdone ; Gorodenkoff ; donvictori0 ; xialiangge
Présidence de la République : Soizig de la Moissonière
G20org

—

Conception :
Pôle Communication
Direction générale du Trésor
Juin 2021

Sommaire

4

Une crise inédite
Emmanuel Moulin et Muriel Lacoue-Labarthe

10

Le PIB potentiel
Agnès Bénassy-Quéré

14

Soutenir l'économie face à la crise de la Covid-19

Les mesures d'urgence mises en œuvre lors des confinements

Le plan de relance

Renforcer la gouvernance européenne et internationale face à la crise

56

Continuer de répondre aux enjeux d'aujourd'hui et de demain

En première ligne sur d'autres événements exceptionnels

La préparation de l'économie française face aux enjeux de demain

Le défi du verdissement de l'économie

Une crise inédite

Emmanuel Moulin,
Directeur général

Muriel Lacoue-Labarthe,
Directrice générale adjointe

L'année 2020 restera celle de la Covid-19. Quelle a été l'action de la direction générale Trésor face à cette crise inédite ?

Emmanuel Moulin : La direction générale du Trésor a été pleinement mobilisée dès le début de la crise pour apporter au ministre des réponses de soutien à l'économie. Je veux remercier tous nos collaborateurs pour leur engagement très fort dans cette période particulière.

Cette crise inédite nous a amenés à travailler dans l'urgence pour aider les entreprises et les ménages, afin qu'ils ne pâtissent pas de la mise sous cloche de l'économie.

Nous avons d'abord réalisé une activité d'analyse des impacts de la crise, de prévision et d'évaluation de ses effets. Nous avons ainsi ajusté nos prévisions de croissance tout au long de l'année, mais aussi développé de nouvelles méthodes d'analyses de l'économie, par exemple des prévisions de PIB mensuel dans le but de suivre l'activité en direct.

Ensuite, nous avons mis en place des mesures d'urgence : le fonds de solidarité pour les petites entreprises fermées durant le confinement, les prêts garantis par l'État, une enveloppe de plus de 300 Md € pour soutenir la trésorerie des entreprises, l'activité partielle pour leur permettre de conserver leurs effectifs, et le report des charges sociales et fiscales.

Enfin, avec le CIRI, nous avons mis en place un dispositif plus étoffé pour venir en aide aux entreprises particulièrement touchées par la crise.

Toutes ces mesures ont demandé un travail considérable tant dans leur conception que dans leur mise en œuvre.

Il a fallu également financer ces mesures, ce qui signifie conduire un programme de financement spécifique. Sous l'égide de l'Agence France Trésor, nous avons obtenu les meilleures conditions de financement possibles.

La réponse à la crise a aussi été internationale. La direction générale

du Trésor a été particulièrement mobilisée dans la conception d'une réponse européenne, dès le mois d'avril. Plusieurs initiatives ont ainsi été prises par l'Union européenne : programme SURE de refinancement des dispositifs d'assurance chômage, garantie européenne des entreprises mise en place par la BEI, et toutes les réflexions ayant mené au plan de relance européen. Sur le plan européen et international nous mettons donc aujourd'hui en œuvre le plan de relance européen et le Programme national de relance et de réforme (PNRR) ainsi que les réponses de la coopération internationale, au sein du G7 et du G20.

La direction générale du Trésor s'est aussi mobilisée pour les pays pauvres, en concevant une réponse sur les questions de dette. Cela a débouché sur l'initiative de suspension des services de la dette, représentant 5 milliards d'euros de reports d'échéance, bénéficiant à plusieurs dizaines de pays.

Au-delà de la gestion de la crise immédiate, il a fallu préparer la reprise. Nous avons contribué à la préparation du plan de relance pendant l'été, pour qu'il soit présenté à la rentrée. L'accent a été mis sur les indispensables transitions écologique et numérique. Nous avons enfin engagé des réflexions sur les leçons à tirer de la crise en matière de sécurisation de nos approvisionnements, d'impact sur le commerce international, sur la productivité, sur le travail.

Muriel Lacoue-Labarthe : La réponse à la crise a nécessité un travail considérable à un moment où, par ailleurs, la crise changeait justement complètement notre façon de travailler, en centrale comme dans le réseau. Tous ont dû faire face aux difficultés personnelles et professionnelles en s'adaptant aux nouvelles conditions de télétravail forcé, avec des problèmes d'organisation liés à la fermeture des écoles ou à la restriction des déplacements.

Toutes les équipes se sont considérablement investies afin de garantir un très haut niveau de service public en dépit de ces conditions. Cela a été une vraie réussite et il faut remercier pour cela tous les collaborateurs. Le service informatique a aussi fait un travail considérable pour équiper rapidement les agents et leur donner des accès à distance afin d'assurer la continuité des missions. Nous avons ainsi atteint un taux de télétravail de 95 % lors du premier confinement.

Confrontés à une situation sans précédent, nous avons tous dû acquérir de nouvelles compétences,

qu'il s'agisse de l'épidémiologie désormais intégrée aux travaux des équipes chargées de la prévision, ou de la capacité à acheminer du matériel médical et des masques, dans un contexte d'urgence, via nos services économiques à l'étranger. Cela a représenté un engagement considérable de tous, et a démontré la réactivité et la capacité d'adaptation des collaborateurs du Trésor.

Comment intervenez-vous sur les enjeux du plan de relance ?

EM : Pour ce qui est du plan de relance national, nous avons d'abord travaillé sur l'évaluation du montant, la nécessité de trouver un équilibre entre soutien à l'offre et à la demande, aux ménages et aux entreprises, aides spécifiques et sectorielles, court-terme et accompagnement structurel sur le long terme. Une fois ces équilibres définis, nous avons conçu un plan de relance de 100 Md € autour de trois priorités : transition écologique, compétitivité et résilience, emploi et formation.

Nous avons ensuite participé à la sélection des mesures sectorielles. Nous avons également beaucoup travaillé sur les actions permettant de mobiliser les fonds des investisseurs et des épargnants, en particulier en poursuivant le travail entamé dans la loi Pacte de mobilisation de l'épargne des ménages vers le financement de l'économie. De nouveaux outils ont été créés au service de cet objectif : le label « relance », le Fonds Bpifrance Entreprises, la refonte du label ISR ou encore la mise en œuvre des prêts participatifs et obligations subordonnées. Nous sommes particulièrement attentifs à ce que le

financement de l'économie réponde à des objectifs de durabilité et de responsabilité sociale.

MLL : Le plan de relance a aussi une dimension internationale pour aider les entreprises exportatrices, et particulièrement les PME, à franchir cette période. Ce volet à l'export s'articule autour de trois piliers : mieux financer, avec un renforcement des outils et des enveloppes de financements export comme les prêts du Trésor ou les garanties de risque pour les exportateurs ; mieux informer, grâce à la Team France Export organisée autour de Business France, et au réseau international du Trésor ; mieux accompagner les entreprises à l'export, avec la facilitation de la prospection ou encore l'appui à l'envoi de jeunes VIE (volontaires internationaux en entreprise).

EM : En ce qui concerne le niveau européen, nous avons dès octobre commencé à travailler sur le Plan national de relance et de résilience qui permettra à la France de bénéficier d'une partie des ressources

du plan « *Next Generation EU* ». Nous avons préparé ce PNRR en répondant aux critères définis par la Commission, en particulier s'agissant des transitions écologique et numérique, mais aussi de l'équilibre entre les investissements et les réformes. Ce plan a été présenté à la Commission à la fin du mois d'avril.

Quel regard portez-vous sur la réaction des milieux économiques face à cette crise et aux réponses gouvernementales ?

EM : Nous avons travaillé très étroitement avec les milieux économiques de façon à apporter une réponse adaptée, évolutive et agile aux besoins de l'économie française. Il y a eu une forte mobilisation de la puissance publique pour soutenir les entreprises et les ménages. Ce dialogue permanent nous a permis d'ajuster nos réponses à des situations particulières, que ce soit dans l'aéronautique, l'automobile ou encore le tourisme.

Nous avons aussi travaillé avec le secteur financier et les banques, pour qu'elles accompagnent les entreprises notamment dans le cadre des prêts garantis par l'État. Elles ont été des partenaires précieux dans la mise en œuvre de cette réponse à la crise, notamment grâce à leur capacité à délivrer des prêts très rapidement, diffusés à une large échelle grâce à leur réseau territorial.

Un capital de confiance s'est ainsi constitué entre la puissance publique et les acteurs économiques durant la crise. Il nous appartiendra de le faire fructifier. C'est une leçon essentielle de cette crise : il est possible de transformer positivement la relation entre l'administration et les acteurs économiques.

Comment répondez-vous aux besoins de réflexion prospective dans le contexte actuel ?

MLL : C'est un défi permanent pour nous, dont l'acuité est renforcée en période de crise. Nous devons concilier la réponse aux situations d'urgence et le recul nécessaire pour préparer l'avenir. Renforcer cet équilibre constitue un axe de travail majeur de la stratégie de transformation du Trésor.

À court-terme, un bon exemple de ce point d'équilibre est l'adaptation des outils de prévision. Face à une pandémie qui a fragilisé la pertinence des indicateurs conjoncturels habituels, les équipes ont su innover en exploitant des données à haute fréquence d'actualisation (informations Google Trends, consommation d'électricité ou volume de dépenses des ménages par carte bancaire par exemple).

Plus généralement, nous adaptons notre organisation pour mieux traiter les enjeux de long terme. Cela passe par la désignation d'experts de haut niveau disposant de compétences transversales sur les enjeux climatiques et environnementaux ou sur le numérique. La cheffe économiste, Agnès Benassy-Quéré, est en train de créer le « lab du Trésor », un nouvel outil de veille et d'analyse qui permet de mobiliser les équipes sur des projets de recherche de longue durée, tout en renforçant nos liens avec le milieu académique.

Nous cherchons par ailleurs à être plus présents dans le débat public, à mieux expliquer ce que nous faisons. Je pense là encore au travail de la cheffe économiste avec la publication de ses billets qui visent un large public, ou aux évènements publics que nous organisations, comme « Les clefs du Trésor », pour présenter les publications et travaux en cours. Nous voulons améliorer notre capacité à répondre aux questions de tous ceux que les questions économiques et financières intéressent, du Parlement au grand public !

Pouvez-vous partager avec nous une anecdote, une image ou un souvenir qui aura marqué, à titre personnel cette année 2020 si exceptionnelle ?

EM : Le dimanche 15 mars, alors que j'étais directeur de cabinet du ministre, nous avons préparé la réponse à la crise avec le ministre et la directrice du Trésor de l'époque. Il nous fallait trouver un instrument de soutien très rapide aux entreprises, ce fut le prêt garanti par l'État. Il a surtout fallu définir un montant à inscrire dans la loi de finances rectificative qui devait être déposée au Parlement trois jours plus tard, le 18 mars. Nous avons eu un débat avec la directrice, et avons proposé au président de la République et au Premier ministre d'inscrire une garantie de 300 Md €. Difficile de ne pas avoir la main tremblante ! Est-ce le bon chiffre ? Allions-nous effrayer les marchés ? Serions-nous crédibles ? Les mois suivants nous ont apporté des réponses favorables.

MLL : C'est une image du premier confinement. J'ai traversé Paris à vélo deux ou trois fois pour rejoindre Jean-Baptiste Lemoyne, le secrétaire d'État chargé du commerce, pour des visioconférences du G20 Commerce ou du Conseil Commerce de l'UE. C'était le début du printemps mais toute la ville était vide, complètement silencieuse, sans passants ni voitures. Je n'avais jamais vu Paris ainsi et cela m'a laissé un sentiment mitigé de splendeur et d'effroi. J'espère ne plus jamais revoir Paris désert ! ◊

Le PIB potentiel

Agnès Bénassy-Quéré,
Chef économiste

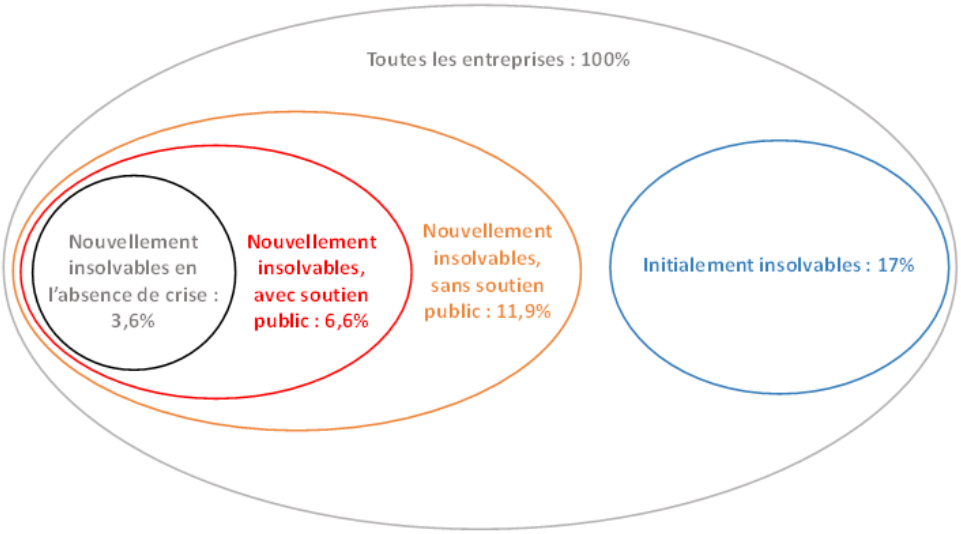
La crise de la Covid-19 demeurera comme un événement historique par sa brutalité. Le PIB mondial a baissé de –15 % en seulement deux mois, contre –12 % en dix mois lors de la crise de 2008.

Durant cette crise, la stratégie des pays avancés a été de protéger le tissu productif, l'emploi et le pouvoir d'achat des ménages de manière à préparer une reprise rapide une fois les contraintes sanitaires levées. En France, le nombre de faillites a reculé de 42 % en 2020 (mars 2020 à février 2021 par rapport à la même période sur 2019-20, source Banque de France). Si l'on s'attend à un effet de rattrapage en 2021 du nombre de faillites, les travaux existants suggèrent que les soutiens aux entreprises durant la crise ont été efficaces pour limiter les risques d'insolvabilité et donc préparer le rebond lors de la levée des contraintes sanitaires (graphique 1 page suivante).

Côté ménages, la préservation du pouvoir d'achat[1], alors que les possibilités de consommation étaient réduites, a conduit à une forte accumulation d'épargne au niveau agrégé – une accumulation toutefois plus modérée en Europe par rapport aux États-Unis où les soutiens publics ont été à la fois plus abondants et moins ciblés (graphique 2 page suivante). Cette épargne constitue une réserve de consommation qui pourrait alimenter le rebond de l'activité au second semestre.

[1] Selon l'Insee, le pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages a augmenté de 0,6% en 2020 en France, tandis que le pouvoir d'achat par unité de consommation est demeuré stable. Voir la Note de Conjoncture de l'Insee du 11 mars 2021.

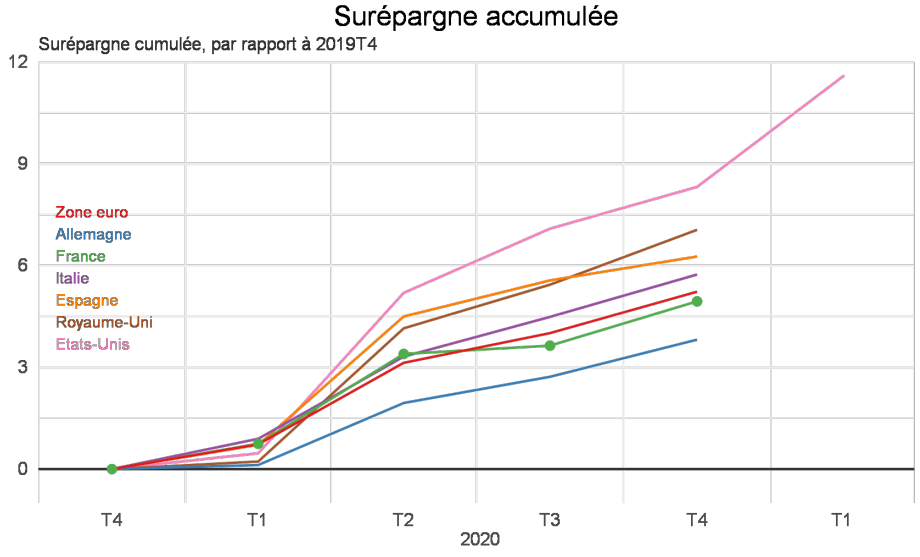
Graphique 1
Résultat des microsimulations pour les entreprises françaises entre mars et décembre 2020



Source : adapté de Hadjibeyli, Roulleau et Bauer (2021).

Lecture : parmi l'ensemble des entreprises, 11,9 % seraient devenues insolvables sur la période mars-décembre 2020 sans soutien public, une proportion qui se réduit à 6,6 % grâce au soutien public reçu, à comparer aux 3,6 % dans une situation contrefactuelle sans crise. 71,1 % des entreprises restent solvables dans tous les scénarios.

Graphique 2
Hausse cumulée de l'épargne, en écart à 2019 – points de PIB



Source : Eurostat, ONS, BEA.

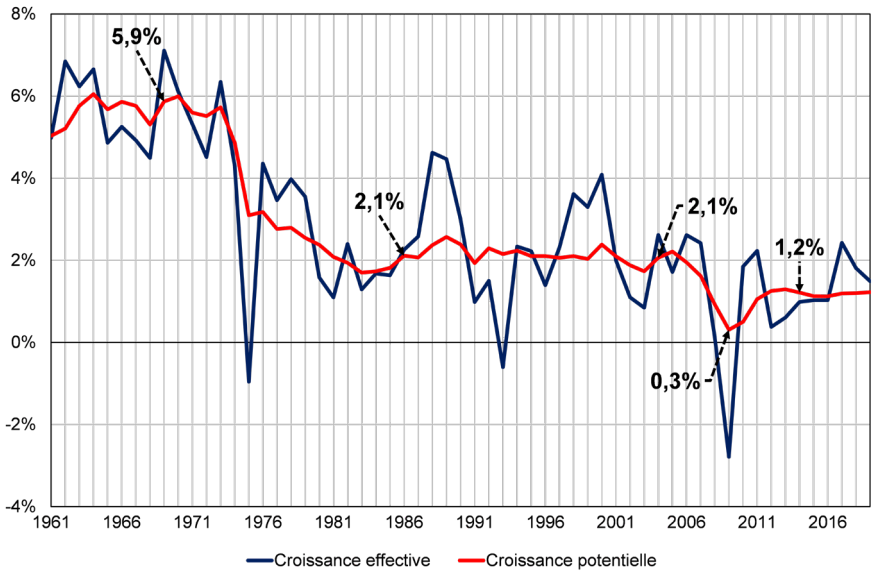
À plus long terme, l'enjeu majeur est celui du PIB potentiel.

Comme le montre le graphique 3, les crises du passé ont souvent entraîné un ralentissement de la croissance potentielle en France. Toutefois, ce n'est pas systématique (1992, 2001).

Alors que la crise de 2009 avait trouvé son origine dans le surendettement et l'éclatement de bulles de prix d'actifs, la crise Covid est exogène au système économique et ses effets reflètent en partie des politiques publiques contraignant la production et la demande. Par ailleurs, le soutien des politiques macro-économiques (monétaire et budgétaire) a été massif et coordonné. Ces deux éléments suggèrent que la sortie de crise pourrait être relativement rapide et sans trop de dommages.

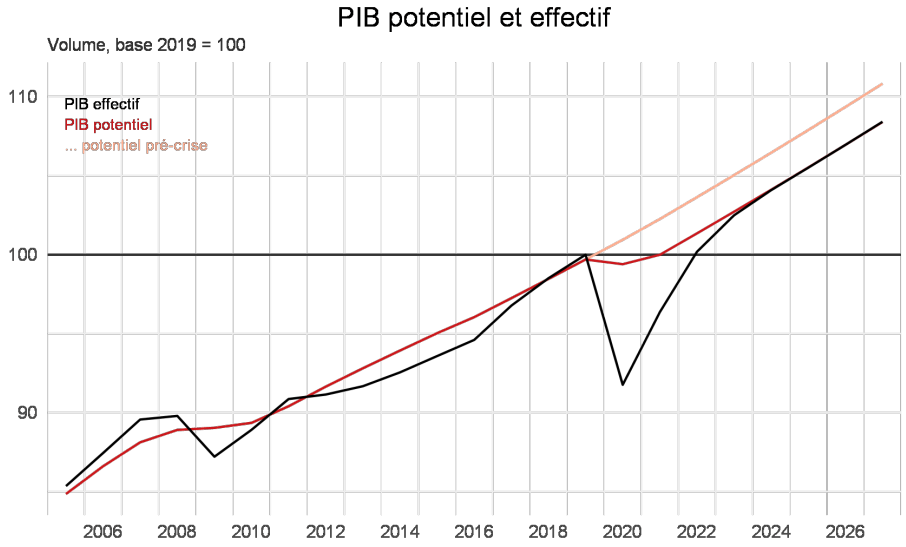
Toutefois, le PIB potentiel pourrait ne pas retrouver son sentier de croissance pré-crise. Le Programme de stabilité 2021 est construit sur l'hypothèse d'un PIB potentiel abaissé en niveau (- 2,25 %) mais non en taux de croissance (graphique 4 page suivante).

Graphique 3
Croissance effective et croissance potentielle en France, 1961-2019 (% annuels)



Source : DG Trésor, Programme de Stabilité, avril 2021.

Graphique 4
PIB effectif et PIB potentiel en France (estimation avril 2021)



Source : DG Trésor, Programme de Stabilité, avril 2021.

Trois éléments sous-tendent le scénario d'un affaiblissement modéré du niveau de PIB potentiel :

- Des modifications de la structure de notre économie pouvant entraîner une hausse du chômage structurel : certains secteurs, en particulier des services sur lesquels notre économie s'est spécialisée, pourraient faire face à une modification permanente ou quasi-permanente de la demande. Cela nécessitera des réallocations de facteurs de production, lesquelles prendront du temps, seront coûteuses et resteront imparfaites. La génération des jeunes entrant sur le marché du travail pourrait souffrir de manière durable des difficultés rencontrées en 2020-2021.

- Des pertes plus ou moins rattrapables de productivité : perte de capital humain due au déficit de scolarité durant la crise et à l'éloignement prolongé du marché du travail, durcissement persistant des standards sanitaires, effets de composition (recul relatif de secteurs à forte productivité comme l'aéronautique ou l'automobile).

- Des contraintes sur le financement de l'activité : la dégradation des bilans des entreprises pourrait peser sur leur capacité à investir et en particulier à rattraper le retard d'investissement accumulé durant la crise.

Le plan de relance vise à corriger ces trois risques en mettant l'accent notamment sur la formation professionnelle, l'insertion des jeunes sur le marché du travail, et le soutien des entreprises. En particulier, la baisse des impôts de production aidera les entreprises à rétablir leurs marges et donc leur capacité à investir dans le capital physique, immatériel et humain.

Simultanément, la crise Covid pourrait avoir deux effets positifs sur la croissance potentielle :

- Un renouvellement attendu du tissu productif faisant disparaître du marché des entreprises relativement moins productives. Cet effet sera moins puissant qu'en temps normal car certaines entreprises relativement productives risquent de disparaître, et il dépendra du potentiel de productivité des nouvelles entreprises entrant sur le marché, dans le même secteur ou dans un autre secteur ;

- Une diffusion accélérée du progrès technique et notamment des technologies numériques au sein du tissu productif– à l'instar du télétravail et de la vente en ligne. Ces gains de productivité pourraient toutefois impliquer la disparition d'emplois par exemple dans le secrétariat ou la vente, ce qui affaiblirait temporairement le PIB potentiel. Par ailleurs, l'impact du télétravail sur la productivité est encore mal connu, avec de possibles effets pervers sur la circulation des idées et la créativité.

Ainsi, la trajectoire inscrite dans le Programme de stabilité est prudente, en ligne avec les analyses des organisations internationales et européennes. Elle est naturellement très incertaine. C'est pourquoi, dans les mois à venir, la politique économique devra rester sur le qui-vive, à l'écoute d'une économie convalescente et prête à adapter ses instruments aux goulots d'étranglement qui pourraient apparaître - offre ou demande, investissement ou consommation, secteurs ou territoires, ménages ou entreprises. Ceci, afin de maximiser un rebond durable de l'activité et de l'emploi. ◊

Retrouvez tous les billets d'Agnès Bénassy-Quéré ici

Soutenir l'économie face à la crise de la Covid-19

Prévisions en temps de crise

La DG Trésor élabore chaque année les prévisions de croissance et de finances publiques du Gouvernement. Au cours de l'année 2020, cette activité a occupé les équipes de prévisionnistes en continu avec quatre lois de finances rectificatives qui se sont ajoutées aux échéances habituelles du programme de stabilité et de la loi de finances, dans un contexte complexe du fait des nombreuses incertitudes économiques et sanitaires.

La prévision économique a été très étroitement dépendante des conditions sanitaires : les prévisionnistes ont dû appréhender une crise sans précédent, marquée par l'arrêt d'une partie de l'économie en France et dans le monde entier. Afin d'éclairer le choix des mesures de soutien pour faire face à la crise, les prévisionnistes ont été mobilisés pour estimer quasiment en temps réel le niveau l'activité économique comme l'effet de la crise sur les finances publiques dans cet environnement très incertain.

L'évaluation de l'activité en temps réel a conduit à largement renouveler les indicateurs utilisés pour le diagnostic conjoncturel. Les délais de production qu'imposent les indicateurs conjoncturels classiques ne permettant pas de s'adapter aux variations très brusques de l'activité suscitées par la crise sanitaire, des indicateurs nouveaux, parfois moins précis mais disponibles très rapidement, ont dû être mobilisés pour produire un diagnostic en temps réel reflétant au mieux l'état de l'activité.

Les prévisions ont été régulièrement révisées afin de prendre en compte les conditions sanitaires et les restrictions mises en place, notamment pendant les confinements du printemps et de l'automne 2020, mais aussi les effets des dispositifs de soutien à l'économie et leur coût pour les finances publiques.

La situation économique étant tributaire de l'évolution de l'épidémie de la Covid-19, les prévisionnistes ont suivi de près les progrès des épidémiologistes dans la connaissance du SARS-COV-2 et sa diffusion, mais aussi dans la compréhension de l'impact des mesures d'endiguement et de la vaccination. Ces nouvelles connaissances étaient nécessaires pour évaluer la durée des différentes phases de la crise sanitaire mais aussi pour estimer le degré de contraintes pesant sur l'économie et la capacité de rebond associée.

La crise a changé les perspectives d'activité et de finances publiques de moyen terme. Les effets de la crise ont été d'une ampleur telle que les instances de surveillance des finances publiques (Commission européenne et Haut Conseil des Finances Publiques) ont activé pour l'année 2020 les clauses dérogatoires qui permettent de suspendre les mécanismes de correction en cas de déviation de la trajectoire de finances publiques.

À l'issue d'une année 2020 exceptionnelle pour les finances publiques, la direction générale du Trésor contribuera à la redéfinition d'une trajectoire de moyen terme tournée dans un premier temps vers la relance, priorité tant que l'activité n'est pas revenue à son niveau d'avant crise, puis vers la soutenabilité des comptes publics une fois la crise surmontée. ◊

Les mesures d'urgence mises en œuvre lors des confinements

Le fonds de solidarité et l'activité partielle

Plusieurs dispositifs ont été mis en place en urgence afin de soutenir les entreprises et leurs salariés touchés par les conséquences économiques de la crise sanitaire.

Le fonds de solidarité

Créé en mars 2020, le fonds de solidarité visait initialement à prévenir la cessation d'activité des petites entreprises et des travailleurs non-salariés en apportant à ses bénéficiaires une aide financière défiscalisée. L'objectif était de soutenir leur trésorerie et leurs fonds propres (paiement des charges fixes comme les loyers) et en conséquence leur rentabilité financière ainsi que la rémunération des dirigeants. Ce dispositif délivrait à l'origine deux volets d'aide : une compensation mensuelle égale à la perte de chiffre d'affaires plafonnée à 1 500 € distribuée par l'État et une aide complémentaire unique jusqu'à 5 000 € visant à prévenir les faillites, pouvant être versée sous des conditions supplémentaires par les régions.

Le recours massif au fonds de solidarité témoigne de son succès : en mars et avril 2020, près de 3,9 Md € d'aides ont été distribués à 2,8 M d'entreprises. Le fonds de solidarité a ensuite été régulièrement adapté afin de mieux prendre en compte les impacts économiques durables de la crise sanitaire sur les secteurs les plus affectés et sur les entreprises plus grandes, en

particulier compte-tenu des mesures de restrictions nouvelles, prolongées ou renouvelées (couvre-feu, fermetures administratives).

Face à l'aggravation de la crise sanitaire qui a nécessité le renforcement des restrictions à l'automne 2020, le périmètre et le niveau d'engagement du fonds ont été considérablement élargis à compter de novembre 2020. Le programme est ainsi ouvert à de nombreuses entreprises sans conditions et le plafond d'aide mensuelle porté à 10 000 € dans les secteurs les plus impactés (S1). Le programme a également été complété par une nouvelle aide jusqu'à 20 % du chiffre d'affaires (plafonnée à 200 000 €) et un soutien conçu pour les plus grandes entreprises (chiffre d'affaires mensuel supérieur à 1 M €) sur la base des coûts fixes non-couverts.

Le dispositif exceptionnel d'activité partielle

Ce dispositif a permis de limiter fortement les répercussions des baisses temporaires d'activité sur l'emploi et les revenus des ménages. Il consistait en une prise en charge publique des heures chômées pour les personnes empêchées de travailler par la crise de la Covid-19. Les travailleurs (salariés, employés à domicile et VRP) ont reçu une compensation à hauteur de 70 % de la rémunération brute (environ 84 % de la rémunération nette), avec un plancher au niveau du smic net. L'État et l'Unédic ont pris intégralement en charge cette indemnisation jusqu'à 4,5 smic. D'après des estimations Dares au 21 décembre 2020, plus de 2 500 millions d'heures auraient été chômées au titre de l'activité partielle sur la période de mars à décembre 2020 – soit 3,4 millions de salariés travaillant à mi-temps en moyenne. Au pic d'utilisation du dispositif, en avril 2020, les demandes concernaient plus de 8 millions de salariés.

La DG Trésor a contribué à l'analyse et au calibrage des évolutions de ces dispositifs, à travers des chiffrages du coût pour les finances publiques, des analyses microéconomiques de la structure de coûts de certains secteurs ou encore la production de cas-types afin d'éclairer la prise de décision politique. L'articulation avec les autres mesures engagées en soutien de l'économie (prêts garantis par l'État, prise en charge publique des congés payés au titre de l'activité partielle, exonérations de cotisations sociales, etc.) a été centrale dans ses recommandations. Enfin, la DG Trésor a assuré un travail de suivi de ces programmes dans le cadre de sa participation au « Comité Cœuré » d'évaluation de l'ensemble des dispositifs de soutien[1] .

[1] Placé auprès du Premier ministre et présidé par Benoît Coeuré, le comité de suivi est chargé de de fournir une analyse détaillée des effets du choc sur le tissu économique et sur les entreprises et d'évaluer l'adéquation des mesures de soutien économique et leur efficience au regard de l'impact significatif sur les finances publiques.

Les prêts garantis par l'État et l'assurance-crédit

Le prêt garanti par l'Etat, un outil massif de soutien à la trésorerie des entreprises

La DG Trésor et son service du financement de l'économie (SFE) se sont activement mobilisés dans la conception, la mise en place opérationnelle, les améliorations et le suivi du dispositif de prêt garanti par l'État (PGE). Ce mécanisme inédit par sa taille a été mis en place en quelques jours, à partir de l'annonce présidentielle « d'une garantie d'État à hauteur de 300 Md € », le 16 mars 2020.

Un lancement en quelques jours. Alors que la DG Trésor, en lien avec Bpifrance, travaillaient depuis fin février à des dispositifs de prêts garantis et d'avances de trésorerie à destination des secteurs touchés par la baisse des échanges commerciaux, l'idée d'un dispositif massif destiné à soutenir la trésorerie de l'ensemble des secteurs de l'économie s'est imposée lors du premier confinement.

La DG Trésor a été particulièrement active dans la deuxième quinzaine du mois de mars 2020 pour mener de front les chantiers nécessaires au lancement de ce dispositif le 25 mars : obtenir une autorisation de la Commission européenne sur la compatibilité du PGE avec le cadre temporaire relatif aux aides d'États ; traduire en droit français le droit applicable aux PGE, au travers d'une loi de finances, de la prise d'un arrêté dit de cahier des charges et de l'édition d'une « foire aux questions » ; superviser le lancement d'un site unique de demande de Bpifrance ; et enfin, s'assurer que l'ensemble des réseaux bancaires s'approprient le produit en quelques jours.

Un dispositif simple et utile. Le PGE a rencontré un grand succès grâce à sa simplicité (un prêt d'un an facturé à prix coûtant par les banques, prolongeable jusqu'à cinq ans supplémentaires, garanti à 90 % pour les PME et ETI, sans autre sûreté exigée) et à l'efficacité des réseaux bancaires dans l'instruction des dossiers et la mise à disposition des fonds. Une fois les montants demandés déclarés par les entreprises sur le site dédié, près de 700 000 contrats de prêts ont été édités avec célérité par les établissements bancaires, les sociétés de financement et les intermédiaires en financement participatif.

Plus de 30 Md € de prêts garantis ont été décaissés dès le mois suivant le lancement des PGE, puis 90 Md € fin juin et 120 Md € en fin d'année. Pour les très petites entreprises et petites entreprises (94 % des bénéficiaires en 2020, 75 % des montants accordés), ce dispositif a constitué un soutien en trésorerie extrêmement salutaire. Le taux de recours a été très élevé dans certains secteurs, comme le commerce de détail ou l'hébergement

restauration. Au cours de l'année, des améliorations et extensions du dispositif ont été apportées, en lien avec les professionnels concernés, comme le PGE « saison », le PGE « affacturage » et le PGE « aéronautique ».

Les PGE en 2021

En raison de l'incertitude pesant sur de nombreuses entités, la phase d'octroi du PGE a été étendue au 30 juin 2021, en accord avec l'encadrement temporaire européen, tandis que le ministre de l'économie a obtenu de la fédération bancaire française que la période de différé de remboursement du capital soit décalée d'un an supplémentaire pour ceux qui le souhaitent.

Les dispositifs de réassurance publique des risques d'assurance-crédit, un soutien exceptionnel et massif au crédit interentreprises

Un soutien public dès le début de la crise, renforcé tout au long de l'année 2020. L'assurance-crédit joue un rôle économique essentiel en couvrant les entreprises contre le risque de défaillance des clients auxquels elles accordent des délais de paiement. Elle constitue donc une solution essentielle de sécurisation de la trésorerie des entreprises et du crédit interentreprises.

Le Gouvernement est intervenu dès avril 2020 pour mettre en place quatre produits publics d'assurance-crédit – CAP, CAP+, Cap Francexport et Cap Francexport+ – destinés à maintenir ou renforcer les couvertures d'assurance-crédit individuelles. Ils prennent la forme de compléments d'assurance-crédit proposés par les assureurs à leurs assurés français. Ils sont réassurés par la Caisse Centrale de Réassurance (CCR) pour les risques domestiques et gérés au nom et pour le compte de l'État français par Bpifrance Assurance Export pour les risques à l'export. Cette réassurance publique bénéficie d'une garantie de l'État à hauteur de 8 Md € pour les risques individuels domestiques et 5 Md € pour les risques individuels à l'export.

Afin d'offrir aux entreprises toute la sécurité nécessaire pour poursuivre leurs échanges, le Gouvernement a également mis en œuvre en « juillet 2020 » le programme de réassurance globale « CAP Relais ». En contrepartie, les assureurs-crédit participant au dispositif se sont engagés à maintenir les encours garantis auprès de leurs assurés au cours de l'année 2020. Ce programme, qui portait initialement sur les risques nationaux et les PME et les ETI, a été étendu aux grandes entreprises pour les opérations domestiques ainsi qu'à l'ensemble des opérations à l'export. Il offre, de manière transitoire, une réassurance globale des portefeuilles des assureurs-crédit, permettant à ces derniers de maintenir, dès la prise d'effet du dispositif, les encours assurés, et de préserver ainsi un climat de confiance dans les relations interentreprises, indispensable au rebond de

l'économie. Il est mis en œuvre par la CCR qui agit pour la réassurance de ces opérations avec une garantie de l'État à hauteur de 2 Md € de pertes autorisées.

Une action publique qui se poursuivra en 2021. Au regard de la prolongation des restrictions sanitaires et afin de protéger le crédit inter-entreprises, l'ensemble de ces mesures a été prorogés jusqu'au 30 juin 2021.

En outre, après plusieurs mois de déploiement, les services de la DG Trésor ont travaillé à l'adaptation des produits CAP, CAP+, Cap Francexport et Cap Francexport+, afin d'offrir un accompagnement personnalisé et efficace aux entreprises. Ainsi, depuis le 1er janvier dernier : le tarif des primes publiques est revu à la baisse pour l'ensemble des couvertures ; toutes les entreprises françaises y sont éligibles (seules les TPE et PME l'étaient à l'origine) ; les plafonds de couverture sont rehaussés avec une possibilité de dérogation pour certaines transactions spécifiques ; enfin, la garantie complémentaire CAP ou Cap Francexport peut atteindre jusqu'à 200 % de la garantie primaire de l'assureur-crédit (100 % auparavant).

La DG Trésor, avec l'appui de la CCR et Bpifrance Assurance Export, est attentive au déploiement de ces dispositifs et au respect des engagements pris par les assureurs-crédit participants, afin que ces mesures entraînent les effets désirés en matière d'accompagnement des entreprises et de maintien d'un climat de confiance dans les relations interentreprises.

L'action du CIRI

Créé en 1982, le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) accompagne les entreprises en difficulté employant plus de 400 salariés sur le territoire français qui en font la demande, généralement en phase de traitement amiable, dans le cadre de procédures de prévention prévues par le code de commerce (mandat ad hoc ou conciliation). Son objectif est d'assurer la continuité de l'activité économique et de préserver le maximum d'emplois compatibles avec un modèle économique viable. Le CIRI coordonne l'action des services de l'État auprès de ces entreprises, aide à définir un plan de transformation, puis à le négocier et à en préciser le financement avec les différentes parties prenantes (actionnaires, créanciers, etc.).

Pour mener à bien ses missions, le CIRI dispose de plusieurs outils propres lui permettant de répondre aux situations particulières qui lui sont soumises : il peut diligenter des audits et intervenir dans l'aménagement des dettes fiscales et sociales, conditionné à des engagements précis de l'entreprise. A titre exceptionnel, des prêts peuvent être accordés, via le fonds de développement économique et social (FDES). Les conditions d'octroi de ces prêts ont été temporairement adaptées par la circulaire du 29 juillet 2020[2], afin de tenir compte de la situation de crise et d'adapter le soutien public aux difficultés issues des mesures de prévention sanitaire.

L'activité du CIRI a été bouleversée face à la crise sanitaire et économique. Alors qu'en 2019, 32 nouvelles entreprises représentant 60 000 salariés en France avaient saisi le CIRI, 70 saisines ont été enregistrées en 2020, représentant près de 100 000 salariés en France (1 400 salariés en moyenne par entreprise). Le deuxième trimestre 2020 a été marqué par une activité particulièrement intense.

Le CIRI a utilisé les outils d'urgence mis en place par le Gouvernement pour sauvegarder la trésorerie des entreprises, en particulier les prêts garantis par l'État, dans le cadre de plans d'accompagnement ponctuel ou des restructurations globales plus profondes. Plus largement, ces dossiers ont pu impliquer des apports d'actionnaires, voire des restructurations capitalistiques plus larges, afin de renforcer la situation en fonds propres des entreprises. Chaque dossier a donné lieu à une analyse des modèles économiques des entreprises, dans un contexte de sous-activité permanente et de modifications des modes de consommation. Le CIRI a veillé à ce qu'une approche équilibrée soit retenue dans l'issue du dossier avec des efforts partagés de toutes les parties.

[2] relative aux modalités d'accueil et de traitement des dossiers des entreprises fragilisées par la crise de la Covid-19.

Lire le rapport annuel du CIRI

Le soutien aux entreprises exportatrices

Dès avril 2020, un plan de soutien d'urgence aux entreprises exportatrices était annoncé par le Ministre de l'Économie et des Finances. La protection de la trésorerie, en particulier des PME et des ETI, a été un enjeu majeur : le lancement de la réassurance publique des assureurs-crédit de court terme Cap Francexport puis Cap Relais a permis d'endiguer les vagues de résiliations d'assurance-crédit. Parallèlement, l'octroi des garanties de l'État pour les cautions et les préfinancements de projets export a été renforcé pour aider les exportateurs à poursuivre leur cycle de production malgré un retrait des acteurs financiers privés.

Enfin, l'accompagnement et l'information par les opérateurs de la Team France Export (Bpifrance, Business France, Bpifrance et Chambres de commerce et d'industrie) ont été renforcés. Business France a rapidement adapté son offre afin de proposer des solutions aux entreprises face à l'impossibilité de déplacement à l'étranger. Enfin, les assurances-prospection ont été prolongées d'un an, permettant aux exportateurs de continuer à prospecter sereinement et à se tenir prêt en trouvant de nouveaux débouchés internationaux pour la phase de rebond de l'économie.

L'adaptation du contrôle des investissements étrangers en France

La crise sanitaire peut fragiliser financièrement certaines entreprises exerçant des activités essentielles pour la sécurité nationale et les rendre vulnérables à des rachats étrangers opportunistes motivés par la volonté de captation, voire de suppression, de technologies et savoir-faire sensibles.

Dans ce contexte, la Commission européenne a émis un ensemble de recommandations afin d'assurer la résilience des industries et entreprises stratégiques situées sur le territoire de l'Union européenne (UE) et, ainsi, d'éviter que la crise actuelle ne conduise à une perte d'actifs et de technologies critiques pour l'UE et ses États membres[3]. Elle a donc invité les États membres dotés de mécanismes de filtrage des investissements étrangers à en utiliser toutes les marges de manœuvre et a appelé, pour la première fois, les autres États membres à s'en doter ou du moins à utiliser tous les instruments dont ils disposent pour capter les investissements étrangers faisant peser un risque sur l'ordre et la sécurité publics de l'UE.

La France a, dans ce cadre et dès avril 2020, adapté son dispositif de contrôle des IEF, récemment renforcé par la loi PACTE.

Une première mesure pérenne a consisté à inclure les biotechnologies dans la liste des technologies critiques soumises à la procédure de contrôle des IEF[4]. Cette extension sectorielle a permis de soumettre des activités sanitaires prospectives, en amont de la chaîne de

[3] Voir en ce sens la Communication de la Commission du 25 mars 2020.
[4] Mesure publiée par décret le 27 avril 2020.

production, à la procédure de contrôle des investissements. Ainsi, le dispositif permet de contrôler aussi bien les tentatives d'acquisition de capacités industrielles associées aux soins (par exemple : biens, infrastructures, services essentiels aux équipements médicaux, à l'approvisionnement en médicaments) que celles portant sur des activités amont qui s'y réfèrent (par exemple : recherche et développement dans l'élaboration de vaccins ou de médicaments).

Une seconde mesure temporaire a consisté à abaisser temporairement de 25 % à 10 % le seuil de détention des droits de vote déclenchant le contrôle des IEF : cette mesure, applicable jusqu'au 31 décembre 2021[5], concerne des opérations réalisées par des investisseurs tiers à l'UE, au sein de sociétés cotées exerçant des activités sensibles. L'objectif est de protéger ces sociétés dont l'actionnariat est par nature dispersé et dans lesquelles une prise de participation minoritaire peut accorder à l'actionnaire une influence déterminante sur l'entreprise et ses activités sensibles. Les prises de participation dans les sociétés non cotées restent, quant à elles, soumises au contrôle des investissements étrangers en cas de franchissement du seuil de détention de 25 % des droits de vote par un investisseur non européen. Pour toutes les sociétés, cotées ou non, les autres dispositions de droit commun définissant les investissements éligibles au contrôle des investissements étrangers ne sont pas modifiées.

[5] Décret n° 2020-1729 du 28 décembre 2020 modifiant le décret n° 2020-892 du 22 juillet 2020 relatif à l'abaissement temporaire du seuil de contrôle des investissements étrangers dans les sociétés françaises dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé.

Chiffres clés*

1 215
Opérations (source Business France)

275
Opérations instruites

31,5%
Des opérations instruites portant sur des activités du secteur «défense et sécurité»

50,5%
Des opérations instruites originaires de l'UE ou de l'EEE

*du 1er janvier au 31 décembre 2020

Plus d'information sur

La gestion des conséquences de la crise sur les projets d'investissement public

La survenance brutale de la pandémie a fortement affecté la réalisation et l'exploitation des infrastructures publiques. Cette pandémie a engendré une crise unique par son ampleur et sa nature globale qui n'a laissé que très peu de secteurs indemnes.

La crise sanitaire a impacté la plupart des titulaires de contrats de la commande publique (marchés publics, contrats de concession) et notamment les titulaires de contrats de longue durée (tels les concessionnaires). Elle a pu entrainer des arrêts de chantier, des perturbations et interruptions de service, ou encore des difficultés particulières d'exécution. Dans bien des cas, cette crise a pu faire craindre un bouleversement définitif de l'équilibre économique des contrats.

Du point de vue juridique, l'ordonnance n°2020-319 du 25 mars 2020 a permis de compléter les options disponibles aux parties au contrat. Une partie de ces mesures a été reprise dans le Code de la commande publique sur le droit des circonstances exceptionnelle (loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.)

La mission d'appui au financement des infrastructures (Fin Infra) de la DG Trésor a été mobilisée pour assister les services de l'État, leurs établissements et les collectivités territoriales dans la poursuite de leurs projets, notamment pour expertiser les conditions de suspension et de reprise des chantiers des projets d'investissement, ainsi que d'indemnisation des surcoûts induits.

Plus encore, Fin Infra a élargi son offre de services et ouvert un guichet d'assistance spécifique pour recueillir constats, besoins et surtout pour assister les personnes publiques dans l'appréhension des demandes de rééquilibrage des contrats.

En pratique, la très grande majorité des difficultés d'exécution des contrats ont été constatées au cours des mois de mars à avril 2020 et sont la plupart du temps liées à l'interruption des chantiers ou des services lors du premier confinement. Le Gouvernement a choisi de ne pas légiférer de façon générale pour prévoir un dispositif commun d'indemnisation, l'approche « au cas par cas » étant toujours privilégiée pour les contrats en cours d'exécution.

S'agissant des projets suivis par Fin Infra, les conditions de reprise des chantiers et, dans une certaine mesure, d'adaptation des conditions de travail, ont été traitées de manière satisfaisante en 2020.

S'agissant des contrats de longue durée, et hors des situations de réalisation de travaux, les situations des concessions et des marchés de partenariat doivent être distinguées. Si, le plus souvent, les titulaires de marchés de partenariat ne font pas état de difficultés majeures d'exécution de leurs prestations d'exploitation-maintenance (même dans le cadre de services hospitaliers), certains concessionnaires font état de pertes significatives et de surcoûts induits pour la poursuite de l'exécution du service. Ces réclamations indemnitaires sont en cours d'analyse par les autorités concédantes. En effet, la situation sanitaire induit des circonstances continues dont l'effet sur l'équilibre des concessions n'était pas facile à apprécier au cours de l'année 2020.

Grâce aux dispositifs généraux de soutien décidés par le Gouvernement, la situation sanitaire n'a donc pas conduit à un bouleversement irréversible de l'équilibre des concessions. Les modalités d'une éventuelle prise en charge des surcoûts et préjudices subis par les concessionnaires restent encore à déterminer. Cette analyse sera conduite au cas par cas, sur la base de documents financiers et comptables et d'une analyse détaillée des préjudices invoqués.

L'adaptation de la politique de financement de l'État à la crise

En 2020, la gestion par l'Agence France Trésor (AFT) de la trésorerie de l'État et l'exécution du programme de financement se sont déroulées dans des conditions inédites de volumes, d'aléas, de niveaux de taux et de contraintes opérationnelles liées au confinement des acteurs de marché.

Programme de financement au plus haut historique depuis la Libération

Le besoin de financement pour 2020 avait en loi de finances initiale (LFI), été estimé à 230,5 Md €. Ce besoin correspond principalement au déficit à financer auquel s'ajoute le montant des obligations assimilables du Trésor (OAT, titres de dette d'État émis avec une maturité supérieure à un an) arrivant à échéance de remboursement. Les mesures de soutien ont accru le déficit prévisionnel par le double effet de la hausse des dépenses de soutien à l'économie et de la baisse des recettes fiscales. Le besoin à financer est ainsi passé de 246 Md € dans la première loi de finance rectificative (LFR1) à 325 Md € dans la deuxième loi de finance rectificative (LFR2) puis plus de 360 Md € dans la troisième (LFR3) et la quatrième loi de finance rectificative (LFR4).

Pour faire face à ce besoin, les deux principales ressources de financement mobilisées sont le programme de financement à moyen et long terme (émission d'OAT) et la hausse de l'encours d'emprunts de court terme (BTF, inférieurs à un an). Le programme de financement est ainsi passé de 205 à 210 Md € (LFR1), puis à 245 Md € (LFR2) et enfin à 260 Md € (LFR3). La hausse de l'encours, initialement prévue à + 10 Md € mais qui, à la faveur des lois de finances rectificatives, devait atteindre + 82,9 Md € (soit un encours de près de 190 Md €) a pu être réduite à + 54,7 Md € en exécution en raison de primes de trésorerie à l'émission sur la dette de moyen et long terme dans un contexte de taux bas et négatifs jusqu'à une maturité proche de 20 ans et du fait de la hausse des dépôts de certains correspondants du Trésor.

La centralisation des trésoreries publiques (collectivités locales et établissements publics principalement) contribue aussi au financement de l'État, mais cette ressource n'est pas connue ex ante par l'État compte tenu de l'autonomie de ces acteurs dans la gestion de leur trésorerie. Le gouvernement a renforcé ce dispositif en 2020 : il a été habilité par le Parlement à légiférer par ordonnance pour prescrire le dépôt sur le compte du Trésor d'organismes qui y dérogeaient jusqu'à présent, ce qui a conduit à la publication de l'ordonnance n° 2020-1496 et du décret n° 2021-31 relatifs à la centralisation des disponibilités de certains organismes au Trésor.

Soutien de la Banque centrale

L'absorption par le marché de ce surcroît d'émissions, alors que les montants étaient déjà élevés, a été rendu possible grâce au soutien résolu de la Banque centrale européenne (BCE). Les incertitudes du mois de mars et l'anticipation par les marchés d'une forte hausse des programmes d'émission au niveau mondial ont d'abord provoqué une forte remontée des taux, de plus de 70 points de base (pb) pour l'OAT à 10 ans. La BCE a alors annoncé une enveloppe d'urgence (PEPP) de 750 Md € pour éviter la dislocation de la zone euro avant de l'étendre à 1 350 Md € et finalement à 1 850 Md € fin décembre. Ce soutien a permis de maintenir des conditions de financement avantageuses pour les États, avec une baisse continue des taux jusqu'à fin décembre (où l'OAT 10 ans s'échangeait à - 0,34 %, avec un resserrement de l'écart de taux avec le Bund allemand de 66 pb en mars à 23 pb fin décembre) alors même que leurs besoins continuaient à croître du fait de la crise.

Adaptation des modalités d'exécution du programme de financement

Pour faire face à ce besoin de ressources, l'AFT a augmenté les volumes de dette émis à chaque adjudication. L'émission moyenne des adjudications de long terme est ainsi passée de 9,5 Md € en 2019 à 10,5 Md € en 2020. Surtout, les séances d'adjudication du mois d'août, jusqu'ici facultatives,

ont été maintenues permettant de lever 19,5 Md €. Enfin, l'AFT a procédé à la syndication de trois titres obligataires contre deux par an prévu en loi de finances initiale.

Fidèle à sa politique d'émission, l'AFT a également allongé la maturité moyenne des émissions afin de répondre à la demande des investisseurs en recherche de rendement dans un environnement de taux bas. Cette maturité moyenne est ainsi progressivement passée de 8,1 ans en 2012 à 11,5 ans en 2020 après 11,1 ans en 2019. Les OAT représentent ainsi 40 % du stock de dette souveraine émis à plus de 30 ans en zone euro.

Gestion de l'impact de la crise sur le financement de la sphère sociale

L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a fait face au premier semestre à une dégradation très rapide de sa situation financière du fait de la chute brutale de ses recettes. Un plan de financement été bâti avec le concours de l'AFT, du Service du financement de l'économie (SFE) et du Service des politiques publiques (SPP) de la DG Trésor. Il a mobilisé différents leviers de financements au travers de la mobilisation de soutiens bancaires de court terme au profit de l'ACOSS puis une prise de relais par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), avec des travaux autour d'une reprise de la dette de l'ACOSS. Ces travaux ont abouti en août à la publication de la loi n° 2020-992 transférant à la CADES 136 Md € de dette ACOSS. Les opérations de reprise de dette ont commencé dès septembre 2020 permettant 20 Md € de reprise en 2020.

Chiffres clés

260 Md €
Montant des émissions nettes à moyen et long terme (OAT) en 2020

+ 70 pb
Variation du taux à 10 ans entre le 3 et 18 mars 2020.

+ 131,5 Md €
Augmentation du besoin de financement de l'État entre la LFI et la LFR4

136 Md €
Montant de dette transférée de l'ACOSS à la CADES entre 2020 et 2023

La mobilisation des services économiques à travers le monde

Le réseau des services économiques (SE/SER pour les services économiques régionaux) de la DG Trésor a été pleinement mobilisé pendant la crise, pendant laquelle il a été très sollicité dans le cadre de ses missions habituelles mais également sur des questions logistiques auquel il est moins fréquemment confronté.

Les services économiques ont été fortement mis à contribution pour analyser les impacts économiques de la pandémie dans les différents pays de résidence et relayer les initiatives européennes et internationales pour y faire face, mais également pour réaliser des comparaisons internationales sur les situations sanitaires, leur impact et les stratégies de réponse adoptées par les différents pays. Ces travaux comparatifs, sur des sujets très variés, tels l'encadrement du prix des masques, les différents dispositifs d'assurance chômage partiel ou encore la réouverture des restaurants ou lieux culturels et récréatifs, ont permis d'éclairer la prise de décision en France sur des sujets similaires.

Les services économiques ont également été au cœur du sourcing pour les acquisitions de matériel médical, l'identification des entreprises locales susceptibles de répondre aux besoins en France et la sécurisation des chaînes logistiques d'approvisionnement. À titre d'exemple, le SER de Pékin et Business France Pékin ont identifié les possibles fournisseurs de masques sanitaires (masques chirurgicaux et FFP2). Le SER a ensuite accompagné les passages de commandes de l'État et de certaines collectivités locales. Il a également participé à la coordination des achats effectués par les filières industrielles : 47 contrats pour l'achat de masques au profit de Santé Publique France ont été signés, pour un total dépassant 2 milliards de masques. Les SER de Rabat et Tunis ont également joué un rôle clé pour l'approvisionnement en masques de la France en identifiant des producteurs de masques et d'équipements de protection individuelle (blouses et surblouses, gants, pyjamas, cagoules), en collectant des prototypes et en facilitant leur envoi en France afin d'en contrôler la conformité.

La mobilisation du réseau a également été essentielle en matière logistique de transport, notamment pour le « pont aérien » entre la France et la Chine. Le SER de Pékin est ainsi intervenu en appui de 105 vols charters cargo pour l'État et de 28 vols à destination de collectivités territoriales.

Les agents des SE/R ont également été mobilisés en soutien des actions consulaires en faveur des ressortissants français à l'étranger. Ils ont ainsi participé aux cellules de crise mises en place dans les ambassades tout au long de la crise, d'abord pour répondre aux inquiétudes de nos compatriotes lors de permanences téléphoniques, puis pour prendre part aux actions de rapatriement d'un certain nombre d'entre eux. Le SER de Rabat a par exemple contribué à rapatrier plus de 40 000 français présents au Maroc après l'annonce du premier confinement.

La « task force » du SER de Pékin

L'Ambassade de France en Chine a mis en place sous l'égide du SER une « task force » pour répondre aux demandes d'approvisionnement en matériel médical de France : elle regroupait des agents du SER, de Business France et de la chancellerie, en lien avec les antennes régionales du SER et les Consulats généraux et se coordonnait avec l'attaché douanier et la Conseillère Santé.

La task force a exploité les propositions spontanées de dons ou les propositions à vocation commerciale et procédé à une vérification systématique des offres. Les pistes d'approvisionnement étayées (fiches techniques sur les masques à certifier, validité des certificats, types de matériels, devis, calendrier de livraison et de paiement lorsque possible) ont été remontées quotidiennement.

Elle est également intervenue en aval pour faciliter le dédouanement et l'enlèvement des matériels via les ponts aérien et maritime mis en place depuis Shanghai, Canton et Shenzhen. ◊

Pont aérien entre la France et la Chine - Printemps 2020

Le plan de relance

La construction du plan de relance

Pour compléter la réponse économique d'urgence exceptionnelle mise en place au plus fort de la crise et les plans de soutien aux secteurs les plus durement touchés, le plan « France relance » constitue la troisième phase de la réponse à la crise avec pour objectif de retrouver au plus vite le niveau d'activité d'avant-crise, tout en préparant la France aux défis de long terme à l'horizon 2030. D'un montant de 100 Md € engagés sur deux ans, ce plan s'inscrit dans le cadre de l'initiative européenne de réponse à la crise, et bénéficiera de 40 Md € de financements européens, au titre de la Facilité de relance et de résilience.

La DG Trésor a été fortement impliquée dans la construction de ce plan, alimentant en amont le diagnostic et les réflexions de cadrage (grâce notamment à la contribution du réseau des services économiques qui ont fourni pendant toute cette période de précieux éléments de comparaisons internationales), puis participant activement à l'élaboration et au chiffrage des mesures. Pour assurer la pleine efficacité de sa mise en œuvre, la DG Trésor prend aujourd'hui part à son suivi et coordonne son volet européen.

La stratégie de relance mise au point par le gouvernement comprend une dimension conjoncturelle afin d'accompagner le rebond en assurant une reprise rapide et dynamique de l'activité économique. Elle vise à retrouver d'ici 2022 le niveau d'activité d'avant crise en renforçant la capacité d'investissement des entreprises, en soutenant leur santé financière et leur

Chiffres clés

100 Md €
Montant total du plan de relance

11 Md €
Montant engagé à la fin de l'année 2020

1 ½ pt
Croisance supplémentaire attendue dès 2021

compétitivité. Pour répondre à cet objectif, le plan prévoit le déploiement rapide d'un ensemble de mesures d'investissement public et de soutien au revenu des ménages, notamment via l'insertion dans l'emploi et l'investissement des entreprises.

Le plan de relance comprend aussi une dimension structurelle en visant à contrecarrer les effets durables de la crise et corriger les faiblesses structurelles de notre économie, notamment à travers la baisse des impôts de production et le soutien à l'innovation. Il s'agit également d'investir dans les technologies et les compétences de demain afin d'anticiper et de favoriser les transitions environnementale et numérique.

Les actions du Plan de relance sont réparties en trois grands volets.

Le premier volet du plan de relance mobilise 30 Md € pour financer la transition écologique dans toutes ses dimensions. Il inclut des mesures de rénovation énergétique des bâtiments, de décarbonation des sites industriels, de développement d'infrastructures et mobilités vertes, mais également d'énergies et technologies vertes, ainsi qu'en faveur de la biodiversité et de la lutte contre l'artificialisation des sols. Ces mesures permettront une réduction directe des émissions de gaz à effet de serre de l'ordre de 60 millions de tonnes sur la durée de vie des projets.

Le deuxième volet du plan de relance consacre 34 Md € au renforcement de la compétitivité des entreprises afin de gagner en indépendance et consolider la souveraineté économique française et européenne. Le plan de relance comprend donc des mesures de baisse des impôts de production (20 Md € sur deux ans), de renforcement des fonds propres des TPE, PME et ETI (garantie de l'État pour l'octroi de 20 Md € de prêts participatifs) et un investissement massif dans les technologies d'avenir (aides à l'innovation, développement de marchés clés).

Le troisième volet du plan, d'un montant de 36 Md €, est dédié à la préservation et au développement des compétences, ainsi qu'à la cohésion sociale et territoriale. Il vise à sauvegarder l'emploi et les compétences par le déploiement de l'activité partielle de longue durée assorti d'un

plan de formation, à stimuler l'embauche, en particulier des jeunes, par le déploiement du plan « 1 jeune, 1 solution », et à renforcer la formation professionnelle. Il inclut également un plan massif d'investissement en santé par la mise en œuvre des mesures d'investissement du Ségur de la santé. En outre, le plan de relance renforce à la fois la cohésion sociale (soutien au pouvoir d'achat des ménages en grande précarité) et territoriale (inclusion numérique, plan de relance de la Banque des Territoires, revitalisation des commerces dans les centres urbains, soutien aux collectivités territoriales).

La DG Trésor a été très impliquée dans les différentes phases de construction et de mise en œuvre du plan.

En amont, elle a travaillé à l'élaboration d'un diagnostic d'ensemble de la situation économique en sortie de crise afin d'identifier les besoins auxquels le plan de relance devait répondre. Ce diagnostic a bénéficié d'échanges fréquents avec des économistes, des organisations internationales et nos partenaires européens. Il a servi de base à la construction de l'approche globale de réponse à la crise et des grands équilibres du plan. Cette approche a ensuite été enrichie grâce à une large concertation avec les parlementaires, les partenaires sociaux et tous les acteurs des territoires, des filières professionnelles et de la société civile.

Dans la phase de construction opérationnelle, la DG Trésor a formulé des propositions de mesures, mais également analysé et chiffré les propositions d'autres ministères. Elle a ainsi nourri les réflexions dans le cadre du travail interministériel de construction du plan, impulsé par le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance. Dans le même temps, elle a participé activement au pilotage d'ensemble du plan, garantissant sa cohérence avec le diagnostic et les objectifs qui lui étaient assignés, ainsi que le respect de ses grands équilibres.

Enfin, dans la phase de mise en œuvre, la direction générale du Trésor est partie prenante du Comité de pilotage de la relance présidé par le ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance. Celui-ci se réunit chaque semaine afin d'effectuer un suivi de la mise en œuvre des mesures du plan et d'assurer la bonne tenue du calendrier d'engagement des crédits sur deux ans.

Après avoir été en première ligne des négociations de *Next Generation EU* au sein de la filière ECOFIN du Conseil européen, la DG Trésor joue également un rôle clé dans le travail interministériel d'élaboration du Plan national de relance et de résilience, coordonné par le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), qui définit un ensemble de réformes et d'investissements pour lesquels un financement européen est demandé au titre de la Facilité de relance et de résilience.

L'élaboration des mesures sectorielles et le chiffrage de leur impact

Dès la fin du printemps 2020, l'élaboration du plan de relance a mobilisé en amont les trois sous-directions du Service des politiques publiques (SPP) : la sous-direction des politiques sociales a contribué à l'expertise et au chiffrage des mesures du volet « cohésion » du plan ; la sous-direction des finances publiques a estimé l'impact budgétaire pluriannuel du plan et contribué au calibrage de l'une des mesures phare, la baisse des impôts de production (20 Md €) ; en lien avec les ministères techniques, la sous-direction des politiques sectorielles a proposé, expertisé et contribué à l'ajustement des mesures ne relevant pas directement du Trésor.

Rénovation des bâtiments publics

Le secteur de la construction ayant été fortement touché lors du premier confinement, des réflexions ont été menées dès le printemps, à la suite du rapport de l'Inspection générale des Finances (IGF) de mars 2020 sur « La rénovation thermique des bâtiments de l'État dans le cadre du Grand Plan d'Investissement », par la sous-direction des politiques sectorielles (PolSec) et Fin Infra sur les pistes d'une relance par l'investissement public. Un plan de rénovation des bâtiments publics a été proposé en tenant compte du caractère dégradé du patrimoine public et de l'impact économique de cette rénovation sur la croissance potentielle, en particulier concernant la rénovation du patrimoine scolaire et universitaire. Ces propositions ont contribué à l'intégration dans le plan de relance d'un plan de rénovation des bâtiments publics de 4 Md € comportant une forte composante universitaire (1,3 Md € sur les 2,7 Md € alloués à la rénovation des bâtiments de l'État).

Aides à la ville durable

La lutte contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain représente un défi majeur de la politique du logement. Selon le Comité pour l'Économie Verte, la surface imperméabilisée totale en métropole est passée en 30 ans de 20 000 km^2 à près de 33 000 km^2. Sur les dix dernières années, cette croissance s'explique majoritairement par la construction de maisons neuves individuelles. L'artificialisation engendre de nombreuses externalités : elle réduit la capacité productive des sols, accroît le risque d'inondation, augmente les émissions nettes de gaz à effets de serre et affecte négativement la biodiversité.

Afin de lutter contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain, la DG Trésor a contribué à l'élaboration de deux mesures du plan de relance ayant pour objectif d'optimiser l'utilisation du foncier disponible :

- Un fonds pour le recyclage des friches (300 M €). La reconquête des friches, dont le coût de dépollution est potentiellement élevé, constitue un enjeu majeur d'aménagement durable pour répondre aux objectifs croisés de maîtrise de l'étalement urbain, de revitalisation urbaine et de limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

- Une aide à la construction durable (350 M €) à destination des communes afin de favoriser l'émergence de formes urbaines plus durables, compactes et attractives. Le mécanisme retenu vise à subventionner la commune pour les mètres carrés construits au-delà d'un certain seuil de densité défini au niveau communal.

Aides au verdissement du parc automobile

Le secteur automobile a été l'un des secteurs les plus touchés par la crise avec une chute massive de la demande et de la production pendant les confinements. Afin de soutenir ce secteur, alors même qu'il subit par ailleurs d'importantes transformations de sa chaîne de valeur liées à la transition énergétique, la DG Trésor a contribué à l'élaboration d'un plan de soutien à l'automobile présenté à la filière par le Président de la République le 26 mai.

La DG Trésor a rapidement proposé le renforcement des aides au verdissement du parc automobile pour soutenir le rebond économique et la transition environnementale du secteur, tout en soutenant les ménages les plus modestes. La DG Trésor a apporté son expertise économique pour identifier les dispositifs les plus efficaces et proposer les adaptations nécessaires pour relancer les ventes, protéger les emplois industriels et préserver les compétences de la filière.

Le dispositif du bonus écologique a ainsi été renforcé afin de préserver au maximum la demande pour les véhicules propres dans le contexte de l'entrée en vigueur d'une réglementation européenne très contraignante en matière d'émissions pour les constructeurs. La prime à la conversion a également été révisée, notamment en augmentant ponctuellement les aides pour les ménages à faibles revenus, qui ont été particulièrement touchés par la crise et qui ont vu leurs capacités de financement réduites.

Baisse des impôts de production

Le plan de relance prévoit une baisse massive des impôts de production acquittés par les entreprises, de 10 Md € par an à partir de 2021. La France se distingue en effet par le niveau de sa fiscalité de production (3,2 % du PIB contre 1,6 % en moyenne dans l'UE). La DG Trésor a participé aux réflexions lancées dès 2019 dans le cadre du Pacte productif et approfondis lors de l'élaboration du plan de relance. Cette mesure a pour objectif de soutenir

la compétitivité des entreprises françaises, notamment industrielles. En effet, l'industrie acquitte une part importante de ces impôts de production (19,2 % alors qu'elle ne représente que 13,6 % de la valeur ajoutée nationale). La DG Trésor a apporté son expertise afin de définir la mesure la plus efficace du point de vue économique. La DG Trésor a aussi participé à l'élaboration du projet de loi en collaboration avec la direction de la Législation fiscale (DLF), notamment sur le chiffrage du coût de la mesure.

Plan jeunes

Pour contrecarrer les risques induits par la crise sur l'emploi des jeunes, le Gouvernement a annoncé le 23 juillet 2020 le plan #1jeune1solution. Il s'articule autour de trois axes.

Le premier axe vise à faciliter l'entrée dans la vie professionnelle des jeunes, grâce à une aide à l'embauche pour tout jeune de moins de 26 ans recruté entre août 2020 et mars 2021 et à une aide pour le recrutement d'un alternant. Le deuxième axe repose sur la formation de 200 00 jeunes supplémentaires aux métiers et aux secteurs d'avenir, notamment pour les jeunes sans qualification ou en échec dans l'enseignement supérieur. Enfin, le troisième axe vise à accompagner des jeunes éloignés de l'emploi en construisant plus de 300 000 parcours d'insertion sur mesure.

Les premiers effets du plan #1jeune1solution sont encourageants, même s'il est trop tôt pour établir un bilan définitif. Entre août et novembre 2020, 925 000 déclarations préalables à l'embauche de jeunes auraient bénéficié de l'une des primes.

Le rôle de Fin Infra dans le plan France Relance

Fin Infra a ainsi contribué à l'exécution de deux mesures du plan de relance : le plan de rénovation des bâtiments publics et le Ségur de la santé.

La préparation des appels à projets pour la rénovation énergétique des bâtiments de l'État et de ses opérateurs

Sur le premier volet, le plan de relance prévoit une mobilisation de 4 Md € répartis de la manière suivante : 300 M € destinés à la rénovation énergétique des bâtiments dont les régions sont propriétaires ou occupantes, par exemple les lycées, 1 Md € de dotations d'investissement à destination des communes, groupements de communes et départements et 2,7 Md € à destination des bâtiments de l'État et de ses opérateurs.
Pour les dotations aux collectivités territoriales, Fin Infra a contribué, aux côtés du ministère de la transition énergétique et du ministère de l'Intérieur à la définition des critères de délivrance de ces dotations, publiées dans une instruction du 18 novembre 2020 relative au soutien à la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités territoriales.

Sur la partie de ce plan à destination des bâtiments de l'État et de ses opérateurs, Fin Infra a joué un rôle

important en proposant d'organiser un appel à projets pour sélectionner ceux qui en seront bénéficiaires. Fin Infra a rédigé à l'été 2020, avec la direction de l'immobilier de l'État et le ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, deux règlements d'appels à projets (un pour les bâtiments « enseignement supérieur et recherche » et un pour les autres bâtiments de l'État et de ses opérateurs) qui prévoyaient une sélection des projets selon deux critères principaux : la capacité à réaliser le projet rapidement, étant entendu que tous les marchés de travaux pour la réalisation des projets devaient être signés avant le 31 décembre 2021 et la performance environnementale du projet.

Ces appels à projets ont été publiés le 7 septembre 2020 avec une date limite de réponse fixée au 9 octobre 2020. Ils ont connu un franc succès avec 6 628 projets déposés pour un montant de 8,4 Md €. La liste des 4 214 projets sélectionnés a été annoncée le 14 décembre 2020.

Le travail d'accompagnement de ce volet du programme France Relance va se poursuivre pour Fin Infra en 2021 avec l'accompagnement des porteurs des projets sélectionnés dans le cadre du lancement et de la conduite des procédures d'attribution des marchés nécessaires à leur mise en œuvre, lorsqu'ils envisagent l'utilisation de contrats dits « complexes » (marchés de partenariats, marchés globaux de performance, marchés de performance énergétique, etc.).

La formalisation d'une offre de services à destination des directeurs d'EHPAD dans le cadre du Ségur de la Santé

Le Ségur de la santé comprend une enveloppe de 6 Md € consacrés à l'investissement dans le secteur sanitaire et le secteur médico-social. Une enveloppe de 2,5 Md € est fléchée vers la rénovation des établissements médico-sociaux et notamment des établissements d'hébergement des personnes âgées et dépendantes (EHPAD).
Ce plan multiplie par près de quatre, sur une période de cinq ans, l'enveloppe annuelle de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) consacrée à l'aide à la construction ou à la rénovation de ces établissements. Il implique donc que les acteurs de terrain, en particulier les directeurs d'établissement, se saisissent de ces crédits complémentaires et soient capables de mettre en œuvre un volume important de projets dans les prochaines années.

Dans cette perspective, Fin Infra a préparé et consolidé, en lien avec la CNSA, l'Agence Nationale d'Appui à la Performance (ANAP) et le ministère de la Transition écologique, une offre de services à destination des directeurs d'établissement qui rassemble tous les dispositifs visant à aider ces derniers dans la préparation et la mise en œuvre de leurs projets de rénovation, en particulier de rénovation thermique. Fin Infra a notamment réalisé une revue des offres de financement à disposition des établissements auprès des établissements bancaires actifs dans le secteur et de la Caisse des Dépôts et Consignations.

La mise en place de cette offre de services conduit aujourd'hui Fin Infra à accompagner plusieurs établissements dans la structuration de leur projet en vue de sa mise en œuvre dans le cadre du plan de relance.

La mobilisation des investisseurs et des épargnants pour une reprise rapide et durable de l'économie française

Mobilisée dans l'élaboration et le déploiement de mesures d'urgence face à la crise, la DG Trésor s'est également fortement impliquée dans la réponse aux besoins de financement des entreprises pour s'assurer que la forte hausse de l'endettement consécutive à la crise sanitaire ne constitue pas un frein au redémarrage de l'investissement en phase de reprise. À cet égard, l'enjeu est de parvenir à mobiliser les capitaux privés, aux côtés des financements publics d'un montant sans précédent qui ont été déployés.

La mobilisation du secteur financier et des épargnants dans le cadre du plan de relance exceptionnel déployé par le Gouvernement s'appuie en particulier sur deux mesures permettant de renforcer le bilan des entreprises : le label « Relance » pour flécher l'épargne vers les entreprises françaises et le soutien de l'État à l'octroi de prêts participatifs, dont l'objectif est de mobiliser 20 Md € de quasi-fonds propres issus des investisseurs institutionnels.

La création du label « Relance » : valoriser les placements qui contribuent au renforcement de la situation financière des entreprises

La création du label Relance répond au constat, antérieur à la crise sanitaire, d'une forte accumulation d'épargne des ménages sur des supports très liquides et peu investis dans les fonds propres des entreprises françaises. Alors que l'ensemble des placements financiers des épargnants s'élève à environ 4 000 Md €, une réorientation, même minime, de cette épargne vers le financement en fonds propres des entreprises françaises pourrait répondre aux besoins de financement de ces dernières.

Mis en place le 19 octobre 2020 à l'occasion de la signature d'un accord de Place, le label Relance vient reconnaître les fonds d'investissement qui s'engagent à mobiliser rapidement des ressources nouvelles pour soutenir les fonds propres et quasi-fonds propres des entreprises françaises (PME et ETI) cotées ou non. Les fonds qui peuvent en bénéficier sont accessibles aux épargnants dans le cadre de supports d'épargne classiques, tels que l'assurance-vie, les plans d'épargne en actions (PEA, PEA-PME) ou l'épargne salariale et retraite. Une gamme diversifiée de fonds est éligible au label afin que chaque épargnant ou investisseur désireux de contribuer à l'effort de relance puisse investir dans des fonds labellisés, selon sa propre appétence pour le risque et la liquidité. Peuvent ainsi obtenir le label des

fonds investis dans des valeurs cotées (tels que les OPCVM), mais aussi des fonds de capital-investissement. Ces fonds doivent être significativement investis dans des entreprises françaises, et notamment dans des PME et ETI, tout en respectant un ensemble de critères environnementaux, sociaux et de bonne gouvernance (ESG).

La DG Trésor a joué un rôle important dans la création de ce label, en pilotant la consultation de tous les acteurs concernés, en arrêtant les critères d'éligibilité et en assurant le suivi de son déploiement. Elle instruit les dossiers de demande de labellisation et contrôle les reportings imposés aux fonds détenteurs du label pour s'assurer qu'ils continuent d'en respecter les critères d'éligibilité. Elle anime les réunions du comité de suivi du label instituées pour garantir la mobilisation de toutes les parties prenantes (associations d'épargnants, de gestionnaires d'actifs et de distributeurs de produits d'épargne) pour la promotion et le suivi du label.

Au 31 janvier 2021, 133 fonds avaient déjà obtenu le label, pour un encours total de 12,5 Md €, signe d'une excellente appropriation du dispositif par les sociétés de gestion. L'enjeu pour 2021 sera de favoriser l'appropriation du label par les épargnants, en s'appuyant sur des efforts de communication et sur les engagements pris, dans le cadre de l'accord de Place, par les distributeurs de produit d'épargne en matière de promotion des produits labellisés.

labelRelance

Consulter la liste des fonds labellisés

Le dispositif de soutien de l'État à l'octroi de quasi fonds propres

Ce dispositif vise à soutenir l'octroi de prêts participatifs et d'obligations subordonnées, afin de mobiliser 20 Md € de financements privés pour les entreprises françaises. Il permettra d'apporter de nouveaux financements, en quasi fonds propres, à des entreprises viables mais affaiblies par la crise et qui ont besoin de confiance pour recommencer à investir et embaucher. Sans cela, un grand nombre de PME et ETI, viables avant le choc lié à la Covid-19, pourraient se retrouver dans l'incapacité de relancer leur activité.

Ces prêts participatifs et obligations subordonnées visent à offrir des financements longs aux entreprises, d'une maturité de huit ans avec quatre ans minimum de période de grâce, pour leur donner des marges de manœuvre financières permettant d'investir dans des projets ou de bénéficier dans le futur de nouveaux financements pour se développer, sans modification de la gouvernance, comme cela serait le cas avec des actions.

Le soutien de l'État prend la forme d'une garantie de portefeuille de 30 % apportée aux investisseurs. Les prêts participatifs sont distribués par les réseaux bancaires à des entreprises viables, sur la base d'un plan d'affaires ou d'investissements. Les banques qui octroieront les prêts participatifs devront garder une partie des risques consentis à leur bilan pour aligner les intérêts des parties prenantes. Le reste des prêts participatifs sera transféré à des investisseurs institutionnels, qui sont seuls en capacité de mobiliser rapidement des montants suffisants. De même, les fonds d'investissement pourront acquérir des obligations subordonnées répondant aux mêmes critères que les prêts participatifs, émises par des entreprises viables sur la base d'un plan d'affaires ou d'investissements.

La DG Trésor a conçu ce dispositif de garantie, qui figure à l'article 209 de la loi de finances pour 2021, en coopération étroite avec les services de Commission européenne chargés d'approuver les mesures d'aides d'État prises par les États membres de l'UE. Ce dispositif a fait l'objet d'une large concertation de l'ensemble des parties prenantes : entreprises bénéficiaires de ces financements en quasi fonds propres, acteurs financiers (établissements de crédits, fonds d'investissements, investisseurs institutionnels tels que les organismes d'assurances), autorités publiques (Autorité des marchés financiers et Autorité de contrôle prudentiel et de résolution).

Les travaux, entamés à la fin de l'été 2020, se poursuivront en 2021 avec la publication du décret d'application et la signature des conventions d'octroi de la garantie, qui préciseront l'ensemble des paramètres techniques du dispositif.

Cette mesure exceptionnelle de garantie de l'État est une composante essentielle du plan de relance. Elle permettra d'octroyer des financements aux entreprises tout au long de l'année 2021 et jusqu'en juin 2022 et représentera, compte tenu des montants envisagés, l'une des levées de fonds privés les plus importantes de l'histoire européenne.

Collaboration avec la Caisse des dépôts et Bpifrance

Dans le cadre de son travail étroit avec la Caisse des dépôts et consignation (CDC) et Bpifrance, la DG Trésor a aussi contribué à l'élaboration des plans de relance et plan Climat mis en œuvre par ces institutions.

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) a annoncé un plan de 26 Md € d'investissements sur la période 2020-2024, qui traduit un effort supplémentaire de 3 Md € par rapport à son plan initial d'investissements quinquennal dans le contexte de la relance. Ce renforcement de 3 Md € est essentiellement porté par des investissements supplémentaires de la Banque des Territoires (BDT) en fonds propres et quasi-fonds propres. Les investissements portent principalement sur l'habitat, la transition écologique, le soutien au tourisme et à l'industrie, le secteur de la santé et l'économie sociale et solidaire.

L'action de la CDC se traduit par un soutien massif à plusieurs secteurs :

- **Automobile** : Bpifrance contribue à la mise en place du volet fonds propres du plan automobile, à travers la création et la gestion du Fonds Avenir Automobile 2 qui vise une taille finale de 525 M €.

- **Tourisme** : La BDT mobilise 1,7 Md € de financements pour accompagner l'évolution et le renforcement de la filière touristique d'ici 2024. En parallèle, Bpifrance renforce la capacité du prêt Tourisme, portée à 1 Md €, facilite les reports d'échéances et renforce ses investissements en fonds propres et son accompagnement à destination des entreprises du secteur

- **Commerce** : la BDT participe au financement des plateformes numériques pour la vente en ligne, l'émergence de circuits courts, la création de postes de managers de centre-ville et la fourniture de diagnostics de crise. La BDT se mobilise également pour créer 100 foncières de redynamisation territoriale qui permettront la restructuration de 6 000 commerces à l'horizon 2025 à travers 300 M € de fonds propres en investissements pour la constitution de foncières, 6 M € de crédits d'ingénierie et 500 M € de prêts sur fonds d'épargne.

À l'initiative commune de la CDC et du ministre de l'Économie, le Fonds d'épargne est pleinement engagé dans le soutien à la reprise :

- Abaissement de la tarification des prêts destinés à financer les politiques prioritaires (transition écologique et environnementale, investissements dans le secteur du tourisme, le secteur sanitaire et la mise en sécurité des ouvrages d'art) en abaissant la tarification des enveloppes prioritaires.

- Élargissement des contreparties éligibles à ces prêts, notamment aux entreprises privées opérant dans le secteur du tourisme ou, sous condition, aux entreprises publiques locales opérant dans le champ concurrentiel, ainsi qu'aux fondations, associations et chambres consulaires lorsqu'elles financent des projets relatifs aux thématiques prioritaires ; le financement des grands établissements publics nationaux sera possible sur une base ad hoc.

- Assouplissement de la règle de cofinancement afin que les projets inférieurs à 5 M € puissent être financés à 100 % par le Fonds.

La BDT a par ailleurs participé à la création des fonds régionaux d'urgence au bénéfice des petites entreprises et associations dont l'activité a souffert de la crise sanitaire en s'engageant à hauteur de 50 % sous forme de fonds propres.

Enfin, en cohérence avec le plan de relance du Gouvernement, le groupe CDC et Bpifrance renforcent leurs actions en faveur de la transition écologique. Un « plan climat » de Bpifrance a été élaboré en lien avec la direction générale du Trésor qui mobilisera près de 2,5 Md € en financement sur la durée du plan de relance. Plusieurs outils ont été déployés, avec l'appui de la direction générale du Trésor :

- **Le prêt vert**, à hauteur de 1,5 Md € en 2021 et 2022 (soit 750 M € par an), vise à accélérer la transition écologique des entreprises en finançant des investissements qui améliorent la performance environnementale de leur processus industriel ou de leurs produits. Ce prêt bonifié est octroyé par Bpifrance en co-financement avec les acteurs bancaires privés. Il permet notamment de financer des investissements répondant aux enjeux de décarbonation de l'industrie, de mobilité verte, ou encore de gestion des déchets.

- **Le prêt « économies d'énergie »,** à hauteur de 140 M € finance des projets intégrant des équipements éligibles aux opérations standardisées des certificats d'économies d'énergie pour les secteurs industriel et tertiaire.

Enfin, Bpifrance mobilise près de 300 M € par an en investissements en fonds propres au capital d'entreprises dont l'activité intègre la transition énergétique.

De son côté, la BDT mobilise plusieurs instruments pour accompagner la transition écologique :

- **Action en faveur de la rénovation thermique des bâtiments** : 10 Md € de prêts sont alloués à la rénovation énergétique de logements sociaux, 2 Md € sont dédiés à la rénovation thermique des bâtiments publics et 500 M € d'investissements en fonds propres sont réalisés.

- **Développement des mobilités vertes :** financement des bornes de recharge de véhicules électriques et d'avitaillement en biogaz (250 M € de fonds propres et 400 M € de prêts), de flottes de matériel roulant propre mobilisation (350 M € de fonds propres et 300 M € de prêts), des plans de transformation des voiries (70 M € de fonds propres et 350 M € de prêts) ; enfin, 1,3 Md € de prêts seront mobilisés pour accélérer les travaux destinés à améliorer la durabilité des infrastructures sur l'ensemble du territoire.

- **Investissement dans la production d'énergies renouvelables** à hauteur de 900 M € sur 5 ans, dont 40 M € pour la production d'hydrogène vert.

La BDT soutient enfin les dispositifs locaux innovants participant à l'émergence de nouveaux modèles pour la préservation de l'environnement et de la biodiversité. Près de 2,8 Md € de prêts et 200 M € de fonds propres seront mobilisés entre 2020 et 2024 pour financer notamment la rénovation des réseaux d'eau et d'assainissement, le traitement des déchets et les réseaux de chaleur.

Le volet export du plan de relance

La crise sanitaire et économique a affecté le commerce international et pesé sur les 130 000 entreprises exportatrices françaises. Afin de renforcer leur force de frappe à l'international dans le contexte de reprise progressive de l'activité et de concurrence étrangère accrue, la DG Trésor a contribué au volet export du plan France Relance lancé en septembre 2020.

Ce volet apporte un soutien financier aux entreprises dans leur démarche de projection sur les marchés étrangers, afin de retrouver en 2022 le rythme d'accroissement des exportations qui avait été atteint en 2018-2019.

Le plan export représente 247 M € de crédits de l'État qui peuvent être abondés par les régions. Il a été construit en partenariat avec tous les acteurs de l'export pour répondre au plus près aux besoins des entreprises. Sa mise en œuvre est assurée par les équipes de la DG Trésor, la Team France Export (Bpifrance, Business France, les chambres de commerce et d'industrie et les régions) et, pour certains dispositifs, en collaboration avec les acteurs privés d'accompagnement à l'export.

Informer, accompagner, financer

Mis en œuvre dès octobre 2020, le volet export du plan France Relance cible principalement les PME-ETI, qui représentent 95 % des exportateurs français et éprouvent davantage de difficultés à se projeter sur les marchés internationaux. Il se décline autour de trois axes :

- **Informer**, en fournissant gratuitement, avec le financement d'outils de veille, une information sectorielle ciblée sur les opportunités de marché post-crise qui est mise à disposition des exportateurs sur la plateforme de la Team France Export ;

- **Accompagner**, avec les chèques relance export (prise en charge de 50 % des frais de prestations de projection), le chèque relance VIE (aide forfaitaire de 5 000 € pour l'envoi en mission d'un jeune en VIE) ou encore le développement de nouveaux outils de mise en relation commerciale (e-vitrines par exemple). Le volet export prévoit en outre un soutien au déploiement de la marque France et de ses marques sectorielles afin d'unir les entreprises sous un même pavillon dans leurs démarches à l'étranger.

- **Financer**, avec une mobilisation massive des instruments financiers publics de soutien à l'exportation qui représentent actuellement un encours d'environ 70 Md €. Leur rôle contracyclique fort sera de première importance dans la relance des entreprises françaises exportatrices. L'enveloppe du FASEP a été doublée et portée à 50 M € afin d'accroitre le financement d'études pour des infrastructures et des démonstrateurs pour les technologies innovantes. Par ailleurs, les moyens de l'assurance prospection ont été renforcés, l'acompte initial versé aux entreprises a été

porté exceptionnellement de 50 % à 70 % et il a été ouvert aux plus petites entreprises, primo- ou très faiblement exportatrices, sous la forme d'une « assurance prospection accompagnement personnalisée ».

Déployer, piloter et communiquer

La DG Trésor veille au déploiement des dispositifs de soutien à travers le suivi d'indicateurs de pilotage, en lien avec le comité de suivi du plan France Relance.

Elle participe également à la promotion de ces mesures, notamment en organisant des événements ouverts aux entreprises sous forme dématérialisée comme Bercy France Export le 2 février 2021.

Chiffres clés

247 M €
Montant total du volet export du plan de relance

15 000
Chèques-relance export (objectif 2021)

1 600
Assurances-prospection par an (objectif 2021)

3 000
Volontariat International en Entreprise (VIE) subventionnés (objectif 2021)

FASEP : l'appel à projets « Solutions innovantes pour la ville durable »

L'appel à projets « Solutions innovantes pour la réduction et la valorisation des déchets » dont les lauréats ont été annoncés en décembre 2020 a permis de financer 18 démonstrateurs de technologie innovante et verte proposés par des entreprises françaises et visant à réduire et valoriser les déchets. Pour cet appel à projets, l'enveloppe FASEP a été mobilisée à hauteur de 9 M €.

La sélection des 18 lauréats parmi les 61 candidats s'est déroulée en deux phases : une pré-sélection sur la base d'une fiche descriptive du projet puis la sélection des lauréats lors d'une séance de pitchs. Le comité interministériel chargé d'étudier les propositions était composé de la DG Trésor, du ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES), de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) et de l'Agence France Développement (AFD).

Les 18 entreprises sélectionnées, dont 17 PME, proposent des projets variés sur tous les continents : reconditionnement des produits de l'industrie solaire au Burkina Faso, mise en œuvre d'une station de traitement des lixiviats au Maroc, procédé innovant réduisant l'impact environnemental de l'extraction du lithium au Chili, etc. ◊

Renforcer la gouvernance européenne et internationale face à la crise

La réponse européenne à la crise

La première partie de la réponse européenne à la crise a été sans précédent dans son ampleur et sa rapidité. Elle est intervenue à plusieurs niveaux dans le but de permettre aux États membres de mobiliser leurs ressources budgétaires nationales pour limiter l'impact de la crise, jusqu'à activer la clause générale d'exemption du pacte de stabilité (***General Escape Clause***) - le cadre des aides d'État a aussi été activé ; de réorienter les fonds communautaires disponibles (***Corona Response Investment Initiative***) ; et de mettre en place des « filets de sécurité » (Eurogroupe du 9 avril 2020) : pour les travailleurs avec l'instrument SURE de la Commission pour aider les dispositifs de chômage partiel (prêts financés par emprunt sécurisé par des garanties des budgets nationaux pour un montant d'assistance de 100 Md €) ; pour les entreprises (le *Pan- European Guarantee Fund* de la BEI : garanties des budgets nationaux à hauteur de 25 Md € octroyés à la BEI pour accroitre ses interventions pour un montant de 200 Md €) et pour les États (Pandemic Crisis Support du MES, prêts aux États avec pour seule conditionnalité de financer des dépenses de santé et avec une surveillance fortement allégée pour un montant de 240 Md €).

La BCE a de son côté apporté une réponse très forte avec la mise en place du PEPP, programme de rachat d'actifs privés et publics d'un montant initial

de 750 Md € augmenté à deux reprises en juin et décembre 2020 pour atteindre un total de 1850 Md €.

Cette action conjointe des institutions européennes et des États membres a permis de prévenir toute fragmentation financière et de restaurer la confiance des investisseurs vis-à-vis de l'UE et de la zone euro.

Au-delà de l'urgence, la France a eu un rôle moteur dans la conception d'une relance coordonnée et financée en commun.

Une action de la France déterminante pour faire émerger et accepter l'idée d'un fonds de relance

Des mécanismes d'emprunt de la Commission (garantis par la marge sous le plafond des ressources propres, soit la capacité de l'UE à appeler les budgets nationaux, ou par des garanties spécifiques portées directement par les budgets nationaux) pour financer des prêts aux États existaient mais ne permettaient pas de financer des transferts : mécanismes de prêts *back to back*, au sein desquels, l'emprunt levé est remboursé par l'État bénéficiaire du prêt.

La France a rapidement défendu la nécessité d'un plan de relance européen : l'endettement commun, aux conditions de l'UE, devait permettre de financer des dépenses (pas seulement des prêts), dont le montant dépend de la sévérité du choc (ce qui implique des transferts, chaque État membre pouvant recevoir un montant différent de sa « quote-part » dans le remboursement de l'argent levé sur les marchés). L'endettement commun permettait également un remboursement différé afin de lisser sur une très longue période la prise en charge des coûts liés à la relance.

La France a fait circuler assez tôt plusieurs non-papiers pour poser le cadre du débat sur le recovery fund et imaginer un mécanisme reposant sur la création d'un *Special Purpose Vehicle* (SPV), émettant de la dette commune avec la garantie des États membres et reversant l'argent levé au budget communautaire par le mécanisme des recettes externes affectées, prévu dans les textes.

L'impulsion franco-allemande a permis d'obtenir un accord aux Conseils européens de juillet puis de décembre 2020

L'initiative commune franco-allemande a été déterminante. La France et l'Allemagne ont conjointement publié le 18 mai une initiative pour la relance européenne face à la crise. Elle préconisait la mise en place d'un fonds de relance de 500 Md € de subventions redirigées via le budget UE vers les secteurs et régions les plus affectés et pour accroître les investissements dans le vert et le numérique.

Un accord historique

Le Conseil européen des 17-21 juillet 2020 a adopté un Cadre financier pluriannuel (CFP) révisé et un plan de relance baptisé *Next Generation EU*, sur la base d'une proposition de la Commission européenne qui reprenait les termes de l'accord franco-allemand. Même si l'ambition du fond de relance a été légèrement ajustée à la baisse, avec un niveau de subventions passé de 500 à 390 Md € (dont 312,5 Md € pour la Facilité de relance et de résilience), son montant global de 750 Md € ainsi que le principe d'un endettement en commun à 27 ont été préservés, ce qui constitue une avancée historique.

Cette avancée en matière d'endettement commun a été permise grâce à un encadrement strict (l'endettement est temporaire, son objet est limité à la réponse à la crise et de nouvelles ressources propres peuvent permettre son remboursement anticipé) ; l'engagement d'utiliser les sommes levées pour un instrument de relance et de résilience finançant au sein des États membres, des investissements d'avenir (pour accélérer les transitions écologique et numérique) et des réformes visant à améliorer la résilience des économies et à réparer les tissus productifs ; et la garantie d'une gouvernance de l'instrument qui donne un droit de regard des États sur la bonne mise en œuvre des réformes par leurs pairs (approbation des PNRR par le Conseil, frein d'urgence pour faire remonter au Conseil européen l'opportunité d'un décaissement si un État membre juge qu'une réforme n'est pas dûment mise en œuvre dans un autre État).

Un accord définitif sur le paquet plan de relance / CFP a été trouvé lors du Conseil européen du 10 décembre. Le texte de la Facilité a été adopté en première lecture par le Parlement et le Conseil les 10 et 11 février et est entré en vigueur le 19 février. Les premiers décaissements (en prenant en compte les délais liés à la gouvernance de l'instrument) interviendront à partir du second semestre 2021. Les États membres bénéficieront de préfinancements, prévus dans une limite de 13 % de leur enveloppe nationale.

La réaction européenne a été historique à plusieurs égards : une première réponse européenne très rapide et à la hauteur de la crise ; les politiques budgétaires des États membres accompagnent la politique monétaire de la BCE ; l'instrument SURE a connu un succès important auprès des investisseurs et des États membres (90,3 Md € de prêts déjà approuvés par le Conseil en faveur de 18 États membres) ; le plan de relance européen constitue une avancée en matière d'endettement commun ; il permet des transferts entre les États et le lissage dans le temps du coût de la crise.

Des défis restent néanmoins à relever. La mise en œuvre du plan de relance sera un défi : la RRF est un instrument lourd et la Commission peut vouloir favoriser la résilience plutôt que la relance et mettre l'accent sur le volet « réformes » dans un contexte où se pose la question de l'acceptabilité et de l'appropriation de celles-ci par les opinions publiques.

Conseil européen - décembre 2020

La question du retour au cadre de surveillance budgétaire normal et de sa future réforme pour tenir compte de la hausse significative des niveaux d'endettement public

Les discussions à venir sur les nouvelles ressources propres et sur les recettes qui doivent venir, à partir de 2028, rembourser la dette contractée. Les conclusions du Conseil européen prévoyaient une feuille de route ambitieuse reprise dans l'accord interinstitutionnel sur la discipline financière annexée au CFP : publication de propositions de la Commission d'ici juin 2021 sur une taxe digitale européenne, un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et une ressource fondée sur les quotas ETS ; introduction de ces trois ressources d'ici juin 2023 ; propositions de nouvelles ressources à présenter avant juin 2024 et à adopter avant janvier 2026 (par exemple, taxe sur les transactions financières ou impôt commun sur les sociétés).

Le rôle de la BCE dans l'apaisement des tensions de marché

Face à une crise d'une gravité et d'une intensité sans précédent, la BCE a adopté un large éventail de mesures bilancielles dans le but d'atténuer les retombées économiques et financières de la crise sanitaire, à commencer par l'assouplissement des conditions de financement des entreprises et des ménages, d'une part, et, d'autre part, le soutien aux banques, un des canaux importants de transmission de la politique monétaire au sein de la zone euro.

Un choc d'incertitude et un stress sans précédent sur les marchés financiers entraînant une dégradation brutale des conditions de financements sur fond de risques de récession déflationniste

La crise sanitaire provoquée par la pandémie de la Covid-19 a conduit des États à adopter des restrictions pour en contenir la propagation, entraînant un ralentissement soudain et brutal de l'activité économique dans la zone euro et dans le monde. Ce choc d'incertitude s'est immédiatement traduit par un effondrement des indicateurs conjoncturels et, en particulier, par une chute inédite de la consommation des ménages et de l'investissement des entreprises, faisant peser une menace de taille sur la croissance du PIB et l'inflation.

En réaction, les marchés financiers ont observé mi-mars un pic de stress brutal, équivalent à ceux connus lors de la crise financière de 2008 et la crise de la zone euro en 2011-2012, qui s'est traduit par une volatilité accrue sur tous les segments de marchés et des conditions de liquidités fortement dégradées (hausse des rendements souverains et d'entreprises, notamment). Ainsi, les rendements des obligations souveraines à 10 ans de la zone euro (pondérés en fonction du PIB) étaient d'environ 70 points de base plus élevés qu'à la mi-mars, avant le déclenchement de la pandémie. De même, la prime de risque exigée des entreprises les plus mal notées (*high yield*) a pratiquement triplé.

Le *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) a été l'élément central d'une stratégie de liquidité abondante visant à stabiliser les marchés financiers et à sauvegarder les mécanismes de transmission de la politique monétaire.

Au pic de la crise sur les marchés financiers, la BCE a annoncé le 18 mars la mise en place d'un programme d'urgence d'achat de titres privés et publics (PEPP) d'une ampleur et d'une flexibilité inédites (porté progressivement de 750 (mars), à 1350 (juin) puis à 1 850 Md € (décembre) dans le but d'alimenter la liquidité des marchés financiers, de stabiliser les conditions de financement de l'économie réelle et de préserver les canaux de transmission de la politique monétaire. Appelée à marquer la présence

de la BCE sur les marchés financiers, cette mesure a eu un effet autant psychologique que matériel dans l'apaisement de la crise financière.

En effet, le PEPP permet les achats de titres publics jusqu'alors non éligibles, en raison de leur faible crédit, dans le cadre des achats d'actifs de la BCE (les titres souverains grecs), des achats sur des maturités plus courtes (jusqu'à 28 jours au lieu de 6 mois dans le cadre du PSPP pour les titres négociables de court terme du programme CSPP), une intervention d'ampleur mais différenciée entre les pays et les segments de marché car, à la différence du PSPP, le PEPP n'est pas tenu de respecter strictement la clef de capital pays de la BCE si cela s'avère nécessaire à la maîtrise des tensions sur le marché des taux, l'assouplissement du cadre des garanties et de collatéral. Bien que le PEPP constitue le noyau de la réponse sur le plan monétaire, la BCE a accompagné cette annonce d'autres mesures plus ciblées sur le secteur bancaire, notamment, par le biais d'opérations de refinancement à long terme plus attractives.

Des conditions de financements désormais de retour aux niveaux prévalant avant la crise, dans un contexte où les besoins d'émission obligataires par les États se sont fortement accrus

Cette action rapide et de grande ampleur a permis à la BCE de dissiper puis d'éliminer durablement les tensions sur les marchés financiers. Elle a ainsi empêché la transformation de la crise sanitaire en une crise financière comparable à celles de 2008 et 2011, évitant des spirales baissières de prix auto-réalisatrices susceptibles de nourrir des mouvements brutaux de ventes d'actifs. Partout dans la zone euro, les écarts de taux par rapport aux titres allemands ont sensiblement baissé à la suite de l'annonce du PEPP. Du côté des entreprises, les écarts sur les primes de crédit se sont réduits et les émissions obligataires ont pu reprendre. Enfin, des conditions de prêts bancaires raisonnables ont été préservées grâce, notamment, à des conditions favorables de refinancement des banques.

Parallèlement, l'ampleur des réponses budgétaires nationales à la crise induisent une hausse substantielle des besoins d'émission obligataire des souverains, susceptible d'engendrer des pressions à la hausse sur la prime de risque exigée par les investisseurs, que la BCE parvient à contenir via sa politique exceptionnelle. Par ailleurs, si le déploiement de vaccins a réduit la probabilité des scénarios les plus pessimistes, la BCE a confirmé la flexibilité de sa stratégie face à la résurgence des infections et à la réinstauration de mesures de confinement. Enfin, les mesures adoptées au niveau européen (fonds de relance européen, cadre financier pluriannuel, émissions SURE) ont crédibilisé et renforcé la BCE aux yeux des marchés financiers.

L'UE émetteur

Le plan de relance *Next Generation EU* et la facilité de prêt aux États membres dédiée aux dépenses liées à l'augmentation du taux de chômage (SURE) ont constitué un important facteur de stabilisation du marché obligataire. Ces programmes feront de la Commission européenne le principal émetteur supranational européen, avec des volumes annuels proches de ceux d'un État comme l'Espagne, avec jusqu'à 760 Md € d'émissions attendues sur sept ans. Disposant d'un programme d'obligations sociales qui devrait être complété en 2021 par un programme d'obligations vertes, les émissions de la Commission européenne, réalisées sous forme de syndications bancaires et bientôt par adjudications, sont coordonnées avec celles des agences de la dette des États membres afin d'en faciliter le placement sur le marché primaire.

La mise en place d'instruments européens a contribué à écarter le risque de fragmentation de la zone euro en assurant la disponibilité de liquidités aux États membres

Au-delà de l'action déterminante de la BCE, la réponse européenne pour faire face à la crise économique et sanitaire a pris la forme de deux mécanismes principaux. Dans un contexte de forte volatilité du marché obligataire, ces mécanismes ont offert un soutien en liquidité aux États membres grâce à la facilité de crédit qu'offre le Mécanisme européen de stabilité (MES), à hauteur de 2 % du PIB de chaque État membre, et à l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) (100 Md € visant à financer les dispositifs d'activité partielle dans les États membres).

À la suite de la proposition dite Macron-Merkel d'un plan de relance européen le 18 mai 2020, le Conseil européen a trouvé un accord pour la création du programme *Next Generation EU* (NGEU), qui comprend la facilité pour la reprise et la résilience (RRF) ou « plan de relance européen », pour un montant total de 760 Md €. Cet accord, ainsi que l'annonce des différentes mesures de la BCE à partir du 18 mars 2020, ont constitué un puissant facteur de stabilisation du marché obligataire en zone euro. Ils ont rassuré les investisseurs sur la pérennité de la zone euro, écartant tout risque d'éclatement de la zone et contribuant au resserrement des spreads.

Ces mécanismes positionnent l'UE comme un émetteur important sur le marché obligataire en zone euro

Si la nouvelle facilité de crédit au sein du MES n'a pas été utilisé, le programme SURE a fait l'objet de premiers versements aux États membres qui en ont fait la demande pour un montant proche de 40 Md € dès 2020, ce qui a réduit l'appel au marché de ces pays tout en leur assurant un financement à un meilleur taux. Le financement du programme NGEU

devrait débuter au second semestre 2021 et s'étaler sur sept ans. Les fonds levés sur les marchés serviront à financer des versements directs aux États membres ainsi que des prêts à certains d'entre eux.

Le programme d'émission obligataire de la Commission européenne est amené à s'accroître dans les prochaines années, la plaçant à la première place des émetteurs supranationaux européens, devant la Banque européenne d'investissement (BEI), le Fonds européen de stabilité financière (FESF) ou le MES.

La Commission a adopté le format social et devrait adopter le format vert pour certaines de ses émissions obligataires

En pratique, la Commission européenne a mis en place un programme d'obligations sociales, à l'instar de l'Unédic et de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), afin de financer le programme SURE. Les émissions réalisées, principalement par des opérations syndiquées via des tranches obligataires doubles avec une maturité moyenne proche de 15 ans, ont rencontré un grand succès auprès des investisseurs internationaux, générant des livres d'ordres record et des performances importantes sur le marché secondaire. Si le programme SURE sera intégralement financé de la sorte, le programme NGEU devrait aussi, au-delà des syndications, être financé par des adjudications. La Commission européenne pourra ainsi mettre en œuvre une stratégie d'émission plus régulière, lisser son appel au marché et améliorer la liquidité de ces titres. Les différentes agences de la dette des États membres la conseillent pour la mise en place de ce mécanisme d'adjudications (constitution d'un groupe de spécialistes, développement d'un logiciel d'adjudications, mise en place d'un circuit de règlement livraison dédié, etc.). D'autres éléments devraient lui permettre, à terme, de maximiser la liquidité de ces titres, en particulier l'introduction progressive d'un marché du prêt de titres. Une partie du financement du programme NGEU se ferait sous la forme d'obligations vertes.

Le positionnement de la Commission au sein des émetteurs souverains de la zone euro

Alors que les émetteurs souverains et quasi-souverains (agences, entités supranationales) connaissent des besoins de financement croissants face à la crise, l'émergence d'un nouvel acteur peut créer des situations de télescopage entre les émetteurs. Une coordination étroite a donc été mise en place par les différentes agences de la dette européennes au sein du sous-groupe du Conseil économique et financier (CEF) dédié aux sujets relatifs à la dette souveraine. La régularité et la transparence de la plupart des émetteurs souverains limitent par ailleurs, et par construction, le risque d'accès simultané, donc inopportun, au marché.

Cet accroissement des volumes émis ne s'est pas traduit par une dégradation des conditions de financement de la Commission européenne

qui bénéficie de sa notation, grâce à la garantie apportée par les États membres, et de l'appétit des investisseurs internationaux ainsi que de leur volonté de contribuer à l'émergence de ce quasi-nouvel émetteur. Les achats de l'Eurosystème dans le cadre du *Public sector purchase programme* (PSPP), et plus récemment du *Pandemic emergency purchase programme* (PEPP), au sein desquels les émetteurs supranationaux sont éligibles et représentent une part significative des flux (10 % du PSPP par exemple) grâce à des limites d'emprise par titre supérieures à celles des émetteurs souverains (50 % pour les supranationaux contre 33 % pour les souverains) constituent un autre facteur de soutien.

La mise en œuvre de la facilité SURE et du plan de relance NGEU constituent donc un pas en avant significatif pour la construction européenne permis grâce à l'impulsion de la France et de l'Allemagne. Le volume de ces programmes d'émissions place la Commission européenne dans une nouvelle position d'émetteur de référence dans l'univers européen. Son positionnement s'effectue en parallèle de la mise en place d'un mécanisme de coordination resserré avec les agences de la dette européennes afin de préserver les conditions de financement de l'ensemble des émetteurs souverains en zone euro.

Une gouvernance internationale renforcée face à la crise

Pour le multilatéralisme, l'année 2020 a été une année de défis inédits provoqués par la crise mondiale de la Covid-19 et celle de résultats historiques dans la coopération économique et financière pour y remédier.

Le déclenchement de la crise a provoqué une coopération multilatérale intense, à laquelle la DG Trésor a pris pleinement part

La crise provoquée par la Covid-19 représente un choc sans précédent – et potentiellement durable – pour l'économie mondiale. Dans son *World Economic Outlook Update* de janvier 2021, le Fonds monétaire international (FMI) prévoit ainsi un recul du PIB mondial de - 3,5 % en 2020 suivi d'un rebond de 5,5 % en 2021.

En réaction, les gouvernements et les banques centrales de la planète, notamment au sein du G7 et du G20, ont travaillé ensemble pour analyser les conséquences de cette crise inédite et élaborer des réponses adaptées. Cette coopération s'est d'abord concrétisée par la mobilisation des instruments financiers des organisations internationales, principalement du FMI, de la Banque mondiale et des banques multilatérales de développement. Le FMI a décidé dès le printemps 2020 du doublement

des plafonds de certains instruments d'aide d'urgence et de la création d'une nouvelle facilité de liquidité de court-terme. La Banque mondiale a annoncé un plan de 160 Md USD sur une période de 15 mois (de mars 2020 à juin 2021) auxquels s'ajoutent les réponses des banques régionales de développement pour un total de plus de 200 Md USD. Ces institutions ont adopté des programmes de soutien aux pays sous la forme de programmes ciblés sur le secteur de la santé, de soutien budgétaire, de soutien financier aux entreprises et institutions financières et de la mise en œuvre de filets de sécurité. Elles ont également adopté à la fin de l'année 2020 des programmes de financement de vaccins qui permettront aux pays bénéficiaires d'acquérir des vaccins homologués et de déployer leurs campagnes de vaccination, préalables à la relance de leurs économies. Avec près de 25 Md USD d'engagements, ces institutions contribueront à des initiatives telles que COVAX-AMC que la France a soutenu via le programme ACT-A. Enfin, la France a également œuvré pour que l'OCDE joue un rôle central dans l'analyse économique de la crise et dans la définition des politiques publiques les mieux adaptées.

En complément de ces efforts menés par les institutions financières internationales, les pays du G20 et du Club de Paris ont réalisé des avancées inédites en matière de dette. L'initiative de suspension du service de la dette (DSSI[6]) a permis en 2020 à 46 pays de solliciter auprès de leurs créanciers bilatéraux officiels du G20 la suspension d'un montant de 5,7 Md USD de service de la dette (capital et intérêts). Cette initiative a été étendue jusqu'à fin juin 2021. Adopté dans un second temps, le Cadre commun pour les futurs traitements de dette représente une réelle avancée dans l'architecture financière internationale en matière de coordination

[6] *Debt Service Suspension Initiative*

entre créanciers. Sa mise en œuvre à partir de 2021 permettra en effet, pour la première fois, à des pays comme la Chine, l'Arabie saoudite ou l'Inde de se coordonner avec le Club de Paris dans un cadre multilatéral pour accorder à des pays à faible revenu un traitement de dette au cas par cas. Ce cadre est inspiré des principes du Club de Paris et permettra de s'assurer que les créanciers privés fournissent un effort au moins aussi important que les créanciers publics, selon le principe de comparabilité de traitement.

La France a été en première ligne pour promouvoir une action rapide et coordonnée des institutions financières internationales

La France a joué un rôle moteur tout au long des négociations, au sein du G7 sous présidence américaine et du G20 sous présidence saoudienne, afin de trouver un consensus sur des sujets très sensibles. Le ministre de l'Économie des Finances et de la Relance, au niveau politique, et la direction générale du Trésor, dans les réunions techniques, ont piloté les travaux préparatoires à la DSSI en œuvrant au sein du Club de Paris, que la France préside, et au sein du G20 pour obtenir un accord agréé dans les mêmes termes par les deux enceintes. La France a aussi travaillé en relation étroite avec ses partenaires pour faire adopter, en novembre 2020, le Cadre commun pour les futurs traitements de dette par le Club de Paris et le G20.

De même, au sein des groupes de travail du G20 « *Framework* » et « Architecture financière internationale (IFA) » qu'elle co-préside et qui s'est réuni 13 fois en 2020, la France a impulsé de nombreuses propositions d'action des institutions financières internationales, telles que le ré-abondement des fonds fiduciaires du FMI et une nouvelle allocation générale de droits de tirage spéciaux (DTS) par le FMI.

La France a également contribué directement à l'effort financier collectif en doublant sa contribution au Fonds pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC/PRGT) du FMI, qui est passé de 2,5 Md € à 5 Md € en 2020. De plus, en application d'un engagement qu'elle avait pris avec ses partenaires au FMI avant la crise, la France a procédé en 2020 au doublement de sa contribution aux Nouveaux accords d'emprunt (NAE) du FMI, qui représentent le principal complément aux ressources en quotes-parts du Fonds. La contribution de la France aux NAE s'élève désormais à 18,96 milliards de DTS, soit environ 22,5 Md €).

Enfin, la DG Trésor a activement contribué à la préparation des présidences britannique du G7 et italienne du G20 en 2021, à la fois au niveau des ministères des finances et des sherpas. Ces deux présidences auront un rôle déterminant à jouer pour mieux coordonner l'action économique et préparer la sortie de crise, ainsi que pour trouver des solutions pérennes au besoin de financement de nombreux pays en matière de santé (notamment dans l'accès aux diagnostics, aux thérapies et aux vaccins pour lutter contre la pandémie).

Afrique : initiative « Santé en commun » et aides budgétaires directes allouées pour stabiliser plusieurs pays africains

En 2020, la DG Trésor a contribué à l'élaboration d'une réponse rapide à la crise sur le continent africain, à travers les initiatives « Santé en commun » et « ***Choose Africa Resilience*** », mises en œuvre par l'Agence française de développement (AFD), et l'augmentation du volume d'aides budgétaires directes aux pays les plus fragiles.

L'initiative « Covid-19 - Santé en Commun »

Dès le printemps 2020, le groupe AFD s'est très fortement mobilisé pour apporter une réponse à la crise sanitaire et à ses conséquences économiques et sociales sur l'ensemble du continent africain. L'initiative « Covid-19 - Santé en Commun », adoptée par le Conseil d'administration de l'AFD en avril 2020, s'est traduite par l'engagement de plus d'1 Md € de prêts et de 150 M € de dons pour financer les réponses à la crise dans 33 pays. Près de trois quart de ces financements ont bénéficié aux pays africains, qui restent la principale priorité géographique de l'AFD. Fin décembre, l'ensemble de ces financements étaient engagés.

Concrètement, les principaux axes d'intervention de cette initiative ont visé : des contributions aux plans nationaux de réponse sanitaire et économique à la crise liée à la Covid-19 ; le renforcement des réseaux régionaux de surveillance épidémiologique ; le renforcement des systèmes de santé et la prévention des impacts sociaux de la crise. Ces financements ont permis d'augmenter l'ambition de projets déjà en cours de mise en œuvre, d'instruire et de déployer de nouveaux projets et programmes et, enfin, de soutenir les principaux acteurs français dans leur action internationale de réponse à la pandémie (ONG, fondations, réseaux, organismes de recherche, etc.).

Le financement de « COVID-19 - Santé en Commun » a également reposé sur un renforcement exceptionnel des aides budgétaires globales (ABG) financées sur le programme budgétaire 110 « Aide économique et financière au développement » du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance et instruites à l'initiative de la direction générale du Trésor, avec l'appui de l'AFD. Ces aides budgétaires, octroyées par l'AFD pour le compte de l'État, ont représenté plus de 80 M € en crédits de paiement (CP) en 2020, soit une hausse de 33 % par rapport aux années antérieures. Elles ont bénéficié à huit pays d'Afrique subsaharienne (Burkina Faso, Comores, Mali, Niger, République centrafricaine, Somalie, Soudan, Tchad) et au Liban.

L'initiative « *Choose Africa Resilience* »

La DG Trésor a également soutenu l'octroi d'une garantie de l'État français de 160 M € à l'AFD et à sa filiale Proparco pour apporter une réponse spécifique aux difficultés rencontrées par les PME et TPE du secteur africain. Cette garantie, ainsi que la mobilisation de fonds délégués de l'UE, ont permis la mise en place de l'initiative « *Choose Africa Resilience* ».

Cette initiative vise à déployer près d'1 Md € au profit des entreprises et des institutions de droit local ayant une activité économique ou développant un projet en Afrique, y compris les entreprises détenues par les entrepreneurs français à l'étranger. Les premières garanties ont été signées en fin d'année 2020 à Madagascar, au Sénégal, en Côte d'Ivoire et au Cameroun, quatre pays qui accueillent 45 % des Français expatriés en Afrique subsaharienne. Les services économiques de la DG Trésor sont étroitement associés au déploiement de cette initiative sur le terrain. ◊

Continuer de répondre aux enjeux d'aujourd'hui et de demain

L'organisation face à la crise

À partir du confinement de mars 2020, la DG Trésor a maintenu de la quasi-totalité de ses effectifs en activité, en télétravail pour la plupart, afin de continuer d'assurer l'ensemble de ses missions : la gestion de la trésorerie et de la dette, le suivi de la situation économique en France et à l'international, celui des finances publiques, l'élaboration de prévisions économiques, le soutien au financement de l'économie, la participation aux négociations européennes et internationales, le soutien à l'export, et les fonctions support, au premier rang desquelles l'assistance informatique, mais aussi l'exécution budgétaire, et une importante partie des fonctions RH.

La direction a dû faire face à une très grande charge de travail liée à l'analyse de l'impact sur l'économie française et les autres grandes économies d'une crise inédite, à l'élaboration des mesures de soutien à l'économie et de relance et au déploiement des mesures annoncées par le Gouvernement – la mise en place du fonds de garantie pour les prêts bancaires des entreprises par exemple. La crise sanitaire et ses conséquences économiques et financières ont, contrairement à d'autres crises précédentes, mobilisé l'ensemble des équipes de la DG Trésor.

Face à cette situation, la DG Trésor a démontré son agilité. Les équipes du DSI sont parvenues, dans un délai réduit, à donner accès à distance à tous les collaborateurs d'administration centrale au système d'information de la direction – aux répertoires partagés, aux bases de données, aux outils directionnels et ministériels – tout en conservant le niveau de sécurité élevé requis par les activités du Trésor. Grâce à la souplesse mise en œuvre dans la gestion des moyens de fonctionnement, tous les agents de la direction ont pu être équipés en ordinateurs portables. Au plus fort de la crise, le taux de télétravail s'est élevé à près de 95 % à la DG Trésor.

Les circonstances ayant imposé le travail à distance, de nouvelles façons de manager et de communiquer ont été mises en place avec succès tandis que les solutions techniques continuent de progresser et d'être assimilées par les agents. Comme dans de nombreuses organisations, l'expérimentation – forcée – en matière de télétravail a permis de lever les dernières réticences à l'égard de ce mode d'organisation. Le télétravail devrait donc constituer un outil d'organisation du travail mieux intégré au fonctionnement de la DG Trésor à l'issue de la crise sanitaire – dans des proportions moindres qu'en 2020 mais plus importantes qu'avant la crise – pour le bénéfice des agents, de leur équilibre vie professionnelle/vie personnelle et de la qualité du service rendu. Le décret n° 2020-524 du 5 mai 2020, posant les principes d'un assouplissement de l'encadrement du télétravail dans la fonction publique, y contribuera.

L'engagement, la créativité et la solidarité de tous les collaborateurs de la DG Trésor ont permis à la direction non seulement de se mobiliser pour contribuer à la réponse économique à la crise mais également de répondre aux défis économiques et financiers que la crise n'avaient pas fait disparaitre, tout en continuant à se projeter vers l'avenir pour construire une économie française innovante et inclusive, pour une croissance durable, dans une Europe plus efficace face aux défis mondiaux. ◊

En première ligne sur d'autres événements exceptionnels

Tourner la page du Brexit

En 2020, le Royaume-Uni est sorti de façon ordonnée de l'Union européenne, après avoir négocié durant trois années l'Accord de retrait. Cette étape a marqué le début de la négociation de l'Accord de Commerce et de Coopération, qui s'est déroulée en un temps record, et a permis la préparation des entreprises aux conséquences du Brexit, qui continue en 2021.

La DG Trésor a œuvré à la préparation des entreprises à la sortie du Royaume-Uni du marché intérieur et de l'Union douanière, en lien avec les autres administrations de Bercy

L'Accord de retrait, entré en vigueur le 1er février 2020, marque la sortie du Royaume-Uni de l'UE. Outre les aspects relatifs aux droits des citoyens, aux engagements financiers du Royaume-Uni vis-à-vis de l'Union et à la situation particulière de l'Irlande du Nord, l'accord prévoyait une période de transition jusqu'au 31 décembre 2020, durant laquelle le Royaume-Uni a continué de respecter l'intégralité de l'acquis de l'Union afin d'avoir accès au marché intérieur et à l'Union douanière.

La DG Trésor a mis à profit cette période pour préparer les entreprises aux conséquences du Brexit, voire à l'absence d'accord commercial au 1er janvier 2021. Elle a notamment organisé, en lien avec les autres directions du ministère, cinq conférences destinées à sensibiliser les fédérations

professionnelles et les entreprises. La DG Trésor a aussi mobilisé Business France pour proposer de nouveaux outils d'accompagnement adaptés aux entreprises qui réalisent des activités au Royaume-Uni. La DG Trésor reste pleinement mobilisée pour accompagner les entreprises avec ses partenaires.

La DG Trésor a également préparé une ordonnance complétant les dispositifs européens pour les acteurs financiers français. Cette ordonnance prévoit des mesures permettant de sécuriser l'exécution des contrats d'assurance valablement formés en France avant le Brexit, afin de garantir le paiement des sinistres par les entreprises britanniques le cas échéant et des dispositions visant à préserver l'éligibilité des titres britanniques et des parts d'organismes de placement collectifs, souscrits avant la date de sortie du Royaume-Uni, aux quotas d'investissement dans des actifs européens applicables aux plans d'épargne actions et aux fonds de capital investissement.

La DG Trésor a étroitement suivi la négociation de la future relation avec le Royaume-Uni, en particulier en ce qui concerne la concurrence équitable, les services financiers et les autres sujets commerciaux

En février, la DG Trésor a contribué de façon importante à la préparation du mandat de négociation de la Commission européenne. Compte tenu du rythme soutenu de ces travaux, la DG Trésor a créé un projet « Brexit », rassemblant les équipes en charge des questions européennes, de la politique commerciale, des services financiers ainsi que du commerce international et des prévisions macroéconomiques. Cette équipe a travaillé étroitement avec les autres administrations françaises, sur les aspects stratégiques et économiques de la négociation.

Tout au long de l'année, la DG Trésor a consulté les parties prenantes, étudié les textes de négociation et échangé avec les services de la Commission afin de défendre les intérêts français. Ce travail intense avec la Commission et les autres États membres a été mené jusqu'au 24 décembre 2020, date à laquelle l'UE et le Royaume-Uni ont finalisé l'ACC, qui s'applique depuis le 1er janvier 2021.

Celui-ci répond aux principaux objectifs que la France et les autres États membres se sont fixés. Il respecte le principe d'équilibre entre droits et obligations, qui rend impossible toute participation « à la carte » au marché intérieur, notamment en matière de services financiers, où l'autonomie décisionnelle de l'UE est intégralement préservée. Il contient des mécanismes inédits en matière de concurrence équitable, afin de garantir un système de contrôle des subventions transparent et efficace et de maintenir un niveau de protection élevé en matière de normes sociales

et environnementales. Il maintient l'accès réciproque des pêcheurs européens et britanniques aux zones de pêche de l'UE et du Royaume-Uni. Il contient des dispositions ambitieuses en matière de gouvernance, notamment sur les procédures de règlement des différends.

Une mobilisation totale en faveur du Liban

Alors que le Liban fait face à la plus grave crise économique, sociale et financière depuis la fin de la guerre civile, la double explosion survenue le 4 août 2020 sur le port de Beyrouth a conduit les partenaires du Liban, au premier rang desquels la France, à redoubler d'efforts à destination de ce pays. La DG Trésor, que ce soit par le biais de ses services en administration centrale ou du Service économique au sein de notre ambassade à Beyrouth, a pris tout sa part aux actions déployées par la France pour venir en aide à la population libanaise, mobilisation qu'elle poursuivra tout au long de l'année 2021.

Une contribution à la mobilisation de l'aide d'urgence

La DG Trésor s'est employée dès le 5 août 2020 à mobiliser les entreprises françaises et les fédérations professionnelles du MEDEF pour faciliter l'acheminement de l'aide d'urgence vers Beyrouth. Une conférence internationale de soutien et d'appui à Beyrouth et au peuple libanais, à la préparation de laquelle la DG Trésor a activement contribué, s'est tenue le 9 août 2020 sous la coprésidence du Président Emmanuel Macron et Rosemary DiCarlo, Secrétaire générale adjointe des Nations Unies. Elle a permis de mobiliser environ 250 M € et a été suivie d'une seconde conférence, de même format, le 2 décembre 2020 qui a permis de souligner le soutien sans faille de la communauté internationale et d'appeler une nouvelle fois les partis politiques à la formation d'un nouveau gouvernement.

Une participation active aux réflexions sur l'architecture et la gouvernance de l'aide

Dès le mois de septembre 2020, la DG Trésor a accompagné la réflexion des bailleurs multilatéraux s'agissant d'une part, de l'architecture et de la gouvernance de l'aide de moyen et long terme en faveur de la population libanaise, d'autre part, de la reconstruction du port de Beyrouth et de ses environs. Elle a ainsi pu faire valoir son expertise sur le cadre de gouvernance élaboré conjointement par la Banque mondiale, les Nations Unies et l'UE en réponse à l'explosion (le 3RF : « *Reform, Recovery and*

Reconstruction Framework »). La DG Trésor a soutenu la promotion de ce nouvel outil financier à l'occasion d'une table ronde organisée par la Banque mondiale en octobre 2020. La DG Trésor, notamment à travers le SER de Beyrouth, participe aux nombreuses réunions organisées par la Banque mondiale pour la création et la mise en place de ce cadre 3RF, de même qu'elle prend une part active aux travaux des groupes d'experts de la Banque mondiale et aux réunions interministérielles organisées par la MICOL (Mission interministérielle de coordination pour le Liban) sur la reconstruction du port de Beyrouth.

Une mobilisation des instruments de financement du Trésor en faveur de la reconstruction de Port de Beyrouth et de l'amélioration de la gouvernance économique et financière du Liban

En parallèle, la direction a engagé un effort sans précédent de mobilisation de ses outils de financement en dons en faveur de la population libanaise, tout en tenant compte de l'impossibilité d'intervenir en prêts en raison de la situation d'insolvabilité dans laquelle se trouve désormais le Liban.

Outre le financement partiel des experts techniques français placés au sein des groupes dédiés à la reconstruction du port mis en place par la Banque mondiale, elle assure également l'instruction de nombreuses demandes de FASEP (dons visant à financer des études de faisabilité réalisées par des entreprises françaises) portant également sur la

reconstruction du port et de ses alentours. A ce jour, une quinzaine de dossiers ont été instruits et deux FASEP ont été octroyés : l'un à l'entreprise française Recygroup pour la réalisation d'une étude (entamée en janvier 2021) sur la caractérisation et la valorisation à des fins de reconstruction des déchets présents sur le port de Beyrouth (selon une logique d'économie circulaire) ; l'autre à Artelia pour la réalisation d'une étude portant sur les travaux d'urgence et travaux prioritaires à conduire sur les réseaux d'eau des zones atteintes par l'explosion. Plusieurs autres projets sont en cours d'instruction et pourraient faire l'objet de décisions d'octroi au premier trimestre 2021. Le SER de Beyrouth assure un suivi régulier des FASEP sur place, du montage des projets à leur mise en œuvre. L'accompagnement des entreprises est à la fois utile et nécessaire alors que le contexte institutionnel est très complexe et peu lisible et que le sujet de la reconstruction du port est sensible à bien des égards.

Le FEXTE (Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences), qui fait l'objet d'une co-instruction par la direction générale du Trésor et par l'AFD, a également été fortement mobilisé afin de contribuer au renforcement de la gouvernance économique et financière du Liban : prolongement et ré-abondement du FEXTE octroyé en appui à la modernisation de l'administration foncière et cadastrale du Liban (en lien avec la DGFIP) ; ré-abondement du FEXTE en appui à la réforme de la commande publique ; instruction d'un nouveau FEXTE d'appui aux réformes relatives à la transparence budgétaire, qui permettrait également de soutenir l'Institut des Finances Libanais dont la mission est d'accompagner les administrations libanaises économiques et financières (formation des personnels, appui à leur modernisation et à leur réforme).

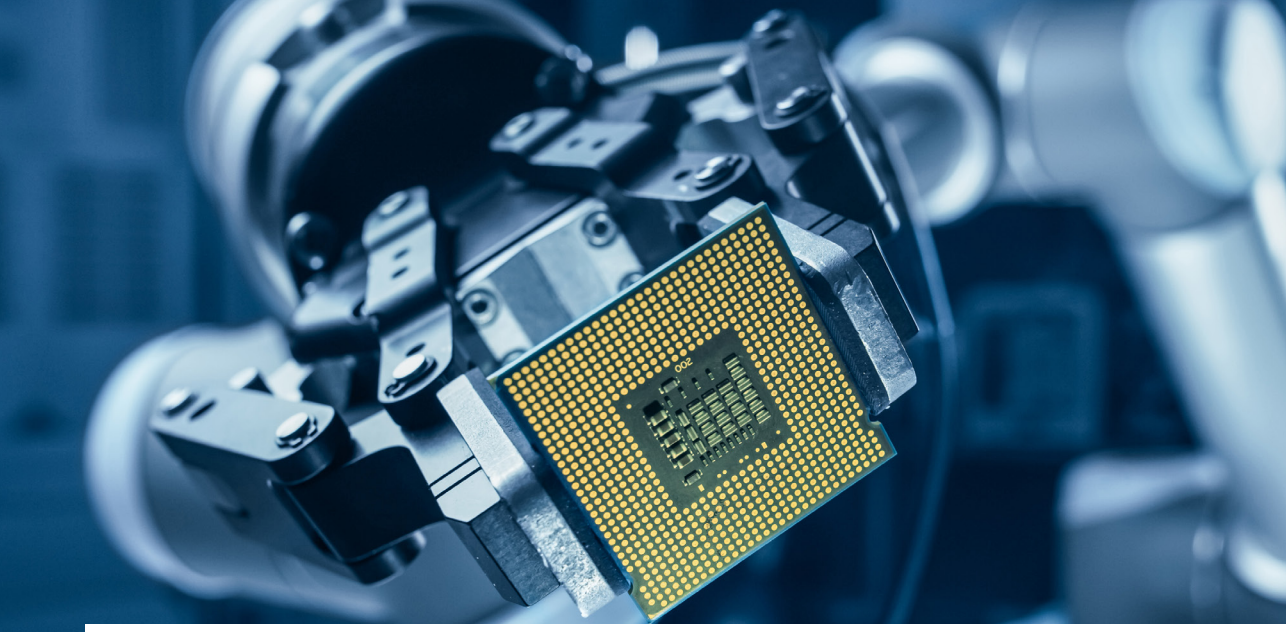
Enfin, une aide budgétaire de 5 M € a été octroyée début décembre au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en faveur de l'hôpital universitaire Rafic Hariri de Beyrouth, à l'initiative de la DG Trésor. Elle vise à améliorer la gestion sur le long terme de l'hôpital Rafic Hariri, non directement touché par la double explosion du 4 août 2020, mais très fortement sollicité dans le cadre de la crise actuelle.

Un accompagnement des entreprises françaises dans le contexte libanais

La DG Trésor, notamment à travers le SER de Beyrouth, accompagne les entreprises françaises dont les activités (échanges commerciaux, investissements) sont affectées par la situation au Liban. Le SER assure auprès de ces dernières une mission de conseil et, face aux

difficultés croissantes auxquelles elles sont confrontées, conduit des démarches auprès des autorités libanaises.

La DG Trésor entretient également un dialogue permanent avec les entreprises françaises mobilisées par la reconstruction du port de Beyrouth et de ses alentours et désireuses de contribuer au relèvement du pays en général. ◊



La préparation de l'économie française aux enjeux de demain

Les ruptures de l'économie post-Covid

Au-delà de la gestion de la crise, le ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance a demandé aux équipes du Trésor de se pencher sur la compréhension des grandes ruptures qui persisteront une fois l'urgence passée, afin d'orienter dès aujourd'hui les politiques de sortie de crise. La DG Trésor a concentré son travail sur trois ruptures qui feront l'objet de restitution au cours de l'année 2021 : les conséquences en termes d'emploi et de productivité des réallocations du travail et du capital au sein de l'économie française, l'accélération de la numérisation de l'économie et l'impact de l'augmentation des dettes publiques sur la conduite des politiques macroéconomiques en Europe.

La crise de la Covid-19 a engendré des ruptures qui transformeront durablement l'économie

La crise de la Covid-19 demeurera comme un événement historique par sa brutalité. Alors que les crises de 1929 et de 2008 trouvaient leur origine dans le surendettement et dans l'éclatement de bulles de prix d'actifs, la crise Covid-19 est exogène au système économique. Par ailleurs, la réaction de politique économique (monétaire et budgétaire) a été massive et coordonnée. Ces deux éléments suggèrent que la sortie de crise pourrait

être relativement rapide, même si l'économie ne reviendra sans doute pas à son sentier de croissance antérieur.

Une fois réduit le niveau d'incertitude lié au contexte sanitaire, l'économie portera l'héritage de cette crise, qui s'inscrira dans ses changements plus structurels (vieillissement, verdissement). Ce sont ces ruptures spécifiquement liées à la crise de la Covid-19 que la DG Trésor a examinées dans ce travail, afin de comprendre le retour de l'économie sur une nouvelle trajectoire de long terme.

La crise de la Covid-19 va entraîner une réallocation du travail et du capital au sein de l'économie

La crise sanitaire a durement touché le secteur des services impliquant une présence physique, à l'exception notable de certains services essentiels comme les soins de santé ou la distribution alimentaire. L'hébergement, la restauration, les activités artistiques et de loisirs, dans lesquels la création d'emplois était très dynamique avant crise, ont été très touchés. Au contraire, certains secteurs ont bien résisté à la crise : l'industrie pharmaceutique, l'agroalimentaire, les activités immobilières.

Pour chacun de ces secteurs, diagnostiquer l'ampleur et la durée du choc permet d'identifier des potentiels de rebond en sortie de crise. Ce potentiel en sortie de crise ne présage cependant pas de la composition du tissu productif post-Covid-19. Un second volet plus prospectif doit être engagé pour l'identifier. Ces travaux exploratoires permettront d'identifier les secteurs vers lesquels pourront se réallouer capital et travail ou au sein desquels la recomposition du tissu productif pourrait entraîner des réallocations intra-sectorielles.

L'identification de compétences communes à des métiers ou à des secteurs différents et des barrières à la formation (coûts, mobilité géographique) comme à l'accès à certaines professions (attractivité) permettront d'améliorer les potentiels de réallocation intersectorielle de l'emploi.

La question de la réallocation du capital est à ce stade plus ouverte : l'impact de la moindre accumulation de capital durant la crise, et la dépréciation plus importante du capital existant (obsolescence du capital en lien avec l'accélération de la numérisation et du verdissement ou avec les nouvelles normes sanitaires, destruction de capital liées aux faillites) pourraient affecter le potentiel de l'économie via un moindre stock de capital et une reconfiguration du tissu productif.

Ces mutations seront porteuses de productivité et d'emplois à condition que le capital et le travail s'adaptent rapidement. Cela soulève la question de la formation des jeunes pour accompagner les réallocations intra et intersectorielles, mais aussi de la révision des règles pour accompagner les réallocations du travail et du capital (règles d'urbanisme, procédures de restructurations d'entreprises, etc.).

La crise sanitaire a pour conséquence une accélération de la numérisation de l'économie

L'accélération de la numérisation s'est notamment traduite par le développement du télétravail. Très minoritaire en France avant la crise de la Covid-19, il a concerné entre 25 et 44 % des travailleurs français, selon les enquêtes. Il a été pratiqué dans des conditions très particulières liées à la crise sanitaire, essentiellement par les cadres (66 % d'entre eux) et pour certains métiers. D'après une enquête de l'Insee, seules 7 % des entreprises envisagent de recourir au télétravail de manière pérenne et 19 % de manière transitoire. L'impact du télétravail à moyen terme sur la productivité est encore à l'étude et fait débat. Il pourrait entraîner un accroissement de la population active avec un meilleur accès à l'emploi, un changement dans l'organisation des entreprises (voyages d'affaire, immobilier…), une répartition plus égale sur le territoire de l'activité et des travailleurs, une révision des prix de l'immobilier commercial et de l'immobilier résidentiel, au niveau global et entre les zones tendues.

La numérisation a accru la résilience des entreprises durant la crise. Ainsi, les PME du commerce de détail qui reçoivent des commandes en ligne ont subi une perte de chiffre d'affaires pendant le confinement inférieure de 25 points en moyenne à leurs concurrentes qui ne vendent pas en ligne. Cet écart atteint 35 points pour le commerce de détail hors alimentaire. L'accélération de la numérisation post-crise pourrait entraîner un transfert du commerce physique vers le commerce numérique et une concentration du tissu productif autour des entreprises numérisées. L'ampleur de la destruction créatrice liée à cette accélération de la numérisation reste à mesurer.

À la suite de la crise de la Covid-19, les dettes publiques auront fortement augmenté en Europe

La politique du « quoi qu'il en coûte » a permis d'éviter l'effondrement de l'économie française : maintien du pouvoir d'achat en 2020 (- 0,3 % en 2020 selon l'Insee), chute limitée de l'emploi au regard des premières prévisions (- 360 500 emplois salariés selon l'estimation Flash de l'Insee de février 2021 contre - 800 000 emplois salariés prévus dans le Rapport économique, social et financier (RESF) d'octobre 2020) et nombre limité de faillites en 2020 (- 30 % par rapport à 2019). Aux mesures d'urgence (87 Md € votés) s'ajoute le plan de relance (100 Md €). Ce soutien massif de l'économie a été rendu possible par un fort accroissement de la dette publique, commun à toutes les économies avancées.

Un environnement de taux très bas lié à un excès d'épargne dans le monde, à la politique monétaire expansionniste de la BCE et la bonne réputation de sa signature sur les marchés ont permis à la France d'émettre cette dette à moindre coût. Cet environnement favorable pourrait ne pas être permanent. Cependant, le risque d'une remontée brutale des taux d'intérêt

est très limité au sein de la zone euro à court et moyen terme compte tenu de faibles pressions inflationnistes qui devraient encore durer. La BCE n'entamera pas la normalisation de sa politique monétaire à court et le fera ensuite de manière progressive. Cependant, les taux d'intérêt à long terme pourraient remonter plus vite que prévu dans le sillage d'une éventuelle remontée des taux américains. L'ajustement budgétaire ne devrait idéalement débuter qu'après le rétablissement de l'économie à son niveau d'avant-crise.

C'est seulement à ce moment-là que la stabilisation du taux d'endettement constituera un enjeu majeur afin de ne pas risquer un décrochage de la signature française et, surtout, préparer les finances publiques à affronter d'autres crises dans le futur.

Le maintien d'un agenda multilatéral ambitieux

Si la crise de la Covid-19 a exigé une mobilisation d'urgence pour faire face aux défis sanitaires et économiques immédiats, la France a également défendu le maintien d'un agenda ambitieux sur des priorités multilatérales antérieures au déclenchement de la pandémie et en ligne avec la présidence française du G7 de 2019.

Ces priorités portent notamment sur le verdissement des économies (cf. partie 2.3 *infra*), le bon encadrement des monnaies digitales et des global stablecoins, au nom du respect de la règlementation financière et de la souveraineté monétaire, ou encore l'amélioration et la mise en œuvre des normes internationales dans le domaine de la lutte contre la corruption. À ce sujet, la DG Trésor a activement contribué à la première réunion ministérielle du G20 dédiée à l'anticorruption qui s'est tenue le 27 octobre 2020 et durant laquelle l'Arabie saoudite a annoncé qu'elle rejoignait, en qualité de membre observateur, le groupe de travail de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics dans les transactions commerciales internationales.

Enfin, la France s'est efforcée tout au long de l'année 2020 d'obtenir un accord du G20 pour une réforme de la fiscalité internationale qui soit adaptée aux enjeux de la numérisation de l'économie et qui porterait sur les deux « piliers » de l'OCDE : attribuer à un État le droit d'imposer, indépendamment de toute présence physique, une entreprise multinationale active sur son territoire et instituer une imposition minimale des groupes multinationaux. Un nouveau délai a finalement été fixé pour parvenir à cet accord en G20, d'ici la mi-2021.

La monnaie digitale de banque centrale : vers une révolution dans l'accès à la monnaie Banque Centrale ?

Enfin, 2020 a été marqué dans le domaine des paiements par le lancement en octobre par la BCE d'une réflexion sur l'émission de monnaie digitale de banque centrale. Les promesses potentielles de l'euro numérique en font un sujet d'intérêt majeur. Il pourrait en effet conforter l'indépendance stratégique de l'euro, faciliter l'accès à la monnaie banque centrale pour les personnes les plus vulnérables et, dans un contexte de multiplication des projets privés d'actifs de paiement privés, constituer une alternative pour les paiements en Europe et transfrontaliers.

Les premiers travaux de la BCE ont toutefois identifié de nombreux points de vigilance : désintermédiation bancaire, interférence avec la politique monétaire de la BCE, rôle international de l'euro numérique, élargissement de la taille de bilan de l'Eurosystème, possibilité de chocs liés à des achats massifs d'euros digitaux par des non-résidents, protection des données des citoyens, reformulation des conditions d'accès à la monnaie banque centrale des acteurs économiques, cyber sécurité et protection des consommateurs.

La DG Trésor a activement participé aux travaux exploratoires sur l'opportunité du lancement d'un euro numérique à l'été 2021 et a plaidé pour un approfondissement des travaux compte tenu de l'ampleur des questions posées. Elle souhaite que tous les acteurs publics et privés (Banques centrales, acteurs de Place, autorités de supervision et décideurs politiques) soient associés à l'analyse et à la prise de décision. La diversité des questions qu'il soulève prouve en effet que l'euro numérique constitue autant une question de politique monétaire qu'un enjeu sociétal et de politique économique.

Les stablecoins : vers un cadre de régulation européen ambitieux

Les travaux pour définir, au niveau européen, un cadre de régulation spécifique pour les crypto-actifs privés se sont poursuivis en 2020. Parmi ces crypto-actifs, les stablecoins, comme par exemple le projet Diem (ex-Libra) porté par Facebook, ont fait l'objet d'une attention particulière.

Les stablecoins, qui représentent une nouvelle génération de crypto-actifs, fondée sur une promesse de stabilité de valeur (via un adossement à un actif ou un panier d'actifs au sein d'une réserve), présentent en effet de nombreux risques. Certains des projets de stablecoins, comme le projet Diem (ex-Libra), pourraient conduire à une utilisation massive, liée à son usage potentiel par les 2,5 milliards d'utilisateurs de la communauté du groupe (Facebook, Messenger, WhatsApp, Instagram). Or, les enjeux associés à ces nouveaux actifs au potentiel global sont nombreux : protection des consommateurs, lutte contre le blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, protections des données personnelles, respect des conditions de concurrence, mais aussi risques systémiques (stabilité financière, politique monétaire, souveraineté monétaire).

La France soutient donc la nécessité d'une réglementation spécifique au niveau européen et la Commission a publié le 24 septembre un projet de règlement européen, dit MICA. La France participe activement aux négociations sur le projet de règlement MICA qui offrira un régime global pour les actifs privés (règles d'émission et de conservation; régime de prestataires de service sur crypto- actifs). Dans une déclaration commune en septembre 2020 avec l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et les Pays-Bas, la France a publiquement exprimé ses attentes consistant à préserver la souveraineté monétaire et les droits du consommateur. L'objectif est que le règlement MICA soit finalisé dès 2022.

Une politique commerciale au service de l'autonomie stratégique européenne

L'année 2020 a été marquée par des tensions commerciales persistantes et la poursuite de la modernisation des instruments commerciaux unilatéraux de l'UE dans le contexte de la pandémie de Covid-19. La DG Trésor a activement œuvré, au sein des instances dédiées (UE, OMC, G20, OCDE), à une plus grande coordination des politiques commerciales, y compris dans le cadre de la crise sanitaire.

Après deux années d'escalade tarifaire entre les États-Unis et la Chine, l'accord commercial « de phase 1 » conclu entre Washington et Pékin le 15 janvier 2020 a amorcé une stabilisation de la situation. Cependant, ce sont les mesures non tarifaires qui sont venues alimenter les tensions entre ces deux puissances, notamment avec le renforcement des régimes de contrôle des exportations. Si ces mesures affectent indirectement mais significativement les intérêts de l'UE, cette dernière a elle aussi été visée dans le cadre du contentieux dans le secteur aéronautique, qui a conduit à l'application par les États-Unis de sanctions tarifaires sur 7,5 Md USD d'exportations européennes tout au long de l'année 2020, la France étant particulièrement touchée.

L'OMC, fragilisée par le blocage de l'Organe d'appel depuis décembre 2019, a aussi été affectée par la crise sanitaire. Malgré la publication le 14 janvier 2020 d'un communiqué du groupe de travail trilatéral (UE, États-Unis et Japon) sur le renforcement des disciplines dans le domaine industriel, les travaux de réforme ont souffert d'un fort ralentissement en 2020. La réflexion sur la nouvelle stratégie de politique commerciale européenne, à laquelle la France a activement contribué, a néanmoins pu préparer le terrain pour de nouvelles propositions sur l'OMC, qui ont été dévoilées par la Commission le 18 février 2021.

La crise de la Covid-19 a mis en lumière certaines vulnérabilités des chaînes de valeur de l'UE et de la France. L'internationalisation de ces chaînes de valeur est positive dans l'ensemble pour la compétitivité des économies européennes. Pour autant, elles se sont aussi traduites, pour certains biens et services, par une dépendance accrue auprès d'un nombre réduit de fournisseurs et une moindre résilience en cas de choc, qu'il soit exogène à l'instar de la crise sanitaire, ou résultant de mesures restrictives au commerce.

Une compréhension complète de ce phénomène nécessitera une analyse fine de la concentration géographique et de la cartographie des chaînes de valeur. L'objectif est d'identifier les secteurs où l'on constate une dépendance excessive à un unique fournisseur et où il est donc nécessaire de diversifier les chaînes d'approvisionnement et les débouchés et de limiter l'exposition à des risques d'instabilité. La DG Trésor soutient la réflexion en cours pour corriger ces vulnérabilités, y compris par le maintien de capacités de conception, de production et d'assemblage en Europe pour certains produits critiques au sein de secteurs jugés stratégiques. Ces capacités peuvent, en effet, en cas de progression soudaine de la demande mondiale, prendre le relai de stocks de sécurité.

La modernisation des outils dont dispose l'UE pour garantir un cadre de concurrence équitable avec nos partenaires s'est poursuivie en 2020, contribuant ainsi au rééquilibrage de la politique commerciale européenne et au renforcement de l'autonomie stratégique de l'UE.

La DG Trésor a contribué au renforcement de l'action de la Commission européenne en vue d'assurer le respect des engagements pris par les partenaires commerciaux de l'UE :

- en soutenant la mobilisation des instruments de défense commerciale de l'UE (mesures de sauvegarde sur les importations de produits sidérurgiques par exemple), en collaboration étroite avec les autres États membres, la Commission européenne et les entreprises françaises et européennes concernées ;

- en défendant auprès de ses partenaires européens un rééquilibrage de la politique commerciale de l'UE, matérialisé par la nomination en juillet 2020 d'un « *Chief Trade Enforcement Officer* » (CTEO) au sein de la direction générale du commerce de la Commission européenne reprenant la proposition française d'un « procureur commercial européen » ;

- en s'impliquant très fortement dans les négociations au Conseil sur la révision du règlement « enforcement », qui a fait l'objet d'un accord en trilogue à la fin de l'année 2020 et permettra désormais à l'UE d'adopter des contre-mesures commerciales en cas de blocage des mécanismes de règlement des différends bilatéraux ou à l'OMC.

Les évolutions géopolitiques, notamment aux États-Unis, et l'agenda législatif européen ouvrent de nouvelles perspectives pour le rétablissement de relations commerciales équilibrées et le renforcement de l'autonomie stratégique des pays de l'UE.

La DG Trésor entend mettre à profit les évolutions politiques aux États-Unis pour rétablir un environnement commercial coopératif et renforcer le système commercial multilatéral. Ce changement d'administration américaine pourrait accompagner la reprise de discussions constructives sur la réforme de l'OMC, que la Commission européenne compte alimenter par de nouvelles initiatives en 2021, et permettre un renouveau de la relation commerciale transatlantique.

Ainsi, l'engagement en janvier 2021 de la secrétaire américaine au Trésor de réengager les États-Unis dans les discussions en cours à l'OCDE concernant la création d'une taxe multilatérale sur les services numériques pourrait présager un apaisement des tensions sur ce sujet. Cette nouvelle fait suite à une année 2020 marquée par des menaces de représailles commerciales américaines à l'égard de la France, de certains autres États membres et de l'UE, en réponse à l'adoption ou aux projets d'adoption de taxes nationales ou européenne sur les services numériques.

Au-delà de ces avancées, la DG Trésor continuera à prendre part aux travaux visant à renforcer l'arsenal commercial de l'UE et à garantir aux entreprises européennes des conditions de concurrence équitables vis-à-vis des entreprises étrangères.

Outre la poursuite des discussions en cours sur l'outil permettant d'assurer une ouverture réciproque des marchés publics (IPI), deux propositions législatives majeures de la Commission sont attendues en 2021 concernant :

- de nouveaux instruments pour remédier aux distorsions de concurrence générées dans le marché intérieur par les subventions versées par les États tiers à des entreprises opérant en Europe. À la suite de la publication du Livre blanc de la Commission européenne sur ce sujet en juin 2020, la DG Trésor a alimenté les travaux préparatoires de la Commission en pilotant la réponse des autorités françaises à la consultation publique, sous l'égide du SGAE et s'investira dans les négociations au Conseil sur la proposition de la Commission attendue au 2e trimestre 2021 ;

- un instrument visant à décourager les mesures coercitives de pays tiers contre les intérêts économiques de l'UE et le renforcement des outils européens pour se défendre plus efficacement contre les effets extraterritoriaux plus efficacement les effets extraterritoriaux des sanctions étrangères.

Une direction plus stratégique, plus agile et plus ouverte

En dépit de la charge de travail et des conditions très atypiques de fonctionnement en 2020, la direction est parvenue à mettre en œuvre son chantier de modernisation interne.

Dans le contexte du programme de transformation Action publique 2022 et de la réforme des administrations centrales, la DG du Trésor avait engagé en 2019 un ambitieux travail de réflexion sur son positionnement stratégique et son fonctionnement interne. Cette démarche avait mobilisé l'ensemble des agents du Trésor et a abouti à un plan de transformation dénommé Trésor 2020, construit et partagé par tous, avec le soutien du cabinet de conseil en stratégie Ernst and Young (EY), grâce au financement de la Commission européenne (Programme d'appui aux réformes structurelles, PARS/SRSS).

En 2020, le plan de transformation « Trésor 2020 » a été mis en œuvre autour des trois axes (stratégique, organisationnel, ressources humaines) qui confortent l'ambition du Trésor de se positionner comme une administration transversale, innovante, ouverte et attractive.

Trésor stratège : une administration novatrice et transparente

Le premier axe du plan de transformation est consacré au positionnement stratégique de la DG Trésor dans son écosystème, et à renforcer sa capacité à travailler sur des sujets de moyen et long terme.

Dans ce cadre, la création du « Lab' Trésor » doit permettre de réfléchir à de nouvelles manières de penser et de modéliser les enjeux économiques d'aujourd'hui, de produire des analyses stratégiques et prospectives sur des sujets d'intérêt pour la DG Trésor et les autres directions du ministère et de développer des analyses et des modélisations nouvelles, ayant vocation à s'inscrire dans le temps long et à nourrir le débat académique.

Le Lab' Trésor

Sous la direction d'Agnès Bénassy-Quéré, chef économiste de la DG Trésor, l'équipe permanente, formée d'une secrétaire générale, Marie-Apolline Barbara, et d'un conseiller scientifique senior, Didier Blanchet, travaillera en lien avec des économistes en poste au sein de la DG Trésor et des chercheurs extérieurs au Trésor, organisés en équipe de recherche temporaire. Les différents projets sont menés sur des durées de six mois, avec l'objectif d'une publication académique, en anglais, et d'un Trésor-Eco, en français, au terme des travaux. Ces derniers ont également vocation à alimenter les réflexions de la direction tout au long du processus de recherche.

Les premiers sujets de recherche du Lab portent sur la modélisation de la propagation sectorielle des contraintes financières sur les entreprises ; l'impact des politiques économiques sur la pauvreté en temps quasi-réel et l'acceptabilité des politiques environnementales.

La DG Trésor a par ailleurs développé sa capacité à communiquer davantage et avec plus de lisibilité afin de mieux partager ses analyses avec les autres administrations, ses partenaires institutionnels, les entreprises, et le grand public. C'est ainsi que le projet stratégique pour la Direction générale, présentant les grandes orientations stratégiques du Trésor pour les années 2020-2025, a été élaboré et rendu public.

Chiffres clés

22
Trésor-Eco

7 882
abonnés sur Twitter* (+48,8 %)

1 324 704
vues de page sur le site internet

28 346
abonnés sur LinkedIn* (+259,6 %)

* au 31 décembre 2020

Trésor agile : une organisation renouvelée pour mieux répondre aux enjeux de demain

Le deuxième axe du plan de transformation répond à la nécessité d'adapter l'organisation de la DG Trésor face aux nouveaux enjeux économiques liés à des mutations profondes, technologiques, sociales, industrielles et environnementales. L'agilité et la transversalité de l'organisation sont au cœur de cette démarche.

La DG Trésor a ainsi décidé de se doter d'une organisation matricielle sur des sujets structurants pour les années à venir : le verdissement de l'économie et la transition numérique. Cette organisation permet au Trésor de croiser davantage les expertises, de développer des visions plus stratégiques et d'être mieux identifié comme un acteur clé de ces politiques publiques.

En parallèle, le « mode projet » a été institué pour fluidifier le travail entre les services, alléger la gouvernance des projets et rationnaliser la charge de travail des agents. En 2020, onze projets ont fait l'objet d'une formalisation au travers de ce nouveau processus.

Trésor employeur : une structure au service de ses agents

Le troisième et dernier axe du plan de transformation consiste en un renforcement de la fonction RH de la DG Trésor, afin de remettre le collaborateur au centre des préoccupations et de développer la fonction managériale.

En partant des besoins des agents de la DG Trésor, cet axe prévoit notamment de réorganiser le secrétariat général de la direction, afin d'être en mesure d'assurer un accompagnement RH renforcé ; renouveler la doctrine des parcours et le processus interne de mouvements RH ; adopter et déployer un plan égalité femmes-hommes, en lien avec les actions du Ministère dans cette thématique ; développper les moyens mis à disposition des agents en matière de nomadisme ; rénover l'accueil des nouveaux arrivants et les processus internes associés « *onboarding* » ; et mettre en œuvre l'engagement écologique de la direction dans son fonctionnement quotidien, avec le programme « Trésor Vert ».

En dépit des difficultés engendrées par la crise sanitaire, plus des trois quarts des mesures du plan étaient accomplies ou en cours de réalisation à la fin de l'année 2020.

Une organisation adaptée

Le comité de direction de la DG Trésor a été profondément renouvelé en 2020 avec l'arrivée d'un nouveau directeur général, d'une nouvelle directrice générale adjointe, d'une nouvelle chef-économiste et le renouvellement de plusieurs chefs de service.

À la suite de l'élection d'Odile Renaud-Basso à la présidence de la BERD, Emmanuel Moulin a été nommé directeur général du Trésor le 2 novembre 2020. Il est secondé dans ses missions par une directrice générale adjointe, Muriel Lacoue-Labarthe, depuis le 4 janvier 2021. Agnès Bénassy-Quéré exerce la fonction de chef économiste depuis le 8 juin 2020.

L'organigramme de la direction générale du Trésor a également été modifié en 2020 afin de traduire de nombreux changements, tant dans l'activité de la direction au quotidien (par exemple pour renforcer l'importance accordé au sujet de l'attractivité), que dans son organisation, au service de ses agents. Il matérialise notamment l'organisation matricielle issue de Trésor 2020, dédiée aux enjeux climatiques et environnementaux. ◊

Consulter l'organigramme de la DG Trésor

Le défi du verdissement de l'économie

Priorité du Gouvernement, le verdissement de l'économie a été un axe fort du travail de l'ensemble des équipes de la DG Trésor, qui a irrigué les travaux sur les plans national, européen et international.

La publication du premier Budget vert

La DG Trésor a contribué en 2020 à la mise en place d'un outil pionnier en faveur de la transparence des politiques environnementales et climatiques : le Budget vert. Il permet d'identifier l'impact de chacune des dépenses du budget de l'État sur six objectifs environnementaux et climatiques. Le projet de loi de finances pour 2021 a fait l'objet d'un rapport mettant en évidence un total de 43 Md € de dépenses favorables ainsi que 10 Md € défavorables. Le plan de relance contient quant à lui 32 Md € favorables à l'environnement selon cette méthodologie.

Le Budget vert représente un outil inédit d'information et d'aide à la décision publique

Le Budget vert présenté par la France en 2020 constitue le premier exercice de transparence sur l'impact environnemental de la dépense publique au monde. Il porte sur l'ensemble du budget de l'État et prend en compte les dépenses favorables et défavorables, qu'elles soient d'investissement ou de fonctionnement. Il répond aux demandes de transparence exprimées par les citoyens sur l'effort de l'État en faveur de la transition écologique.

Il constitue un outil d'information à destination du Parlement et de la société civile et d'aide à la décision, permettant d'identifier les dépenses portant atteinte à l'environnement et au climat.

La mise en place du « budget vert » en France s'inscrit dans le double contexte d'un engagement international et de dispositions législatives. En décembre 2017, le Président de la République s'était engagé lors du *One Planet Summit* à ce que la France joue un rôle moteur dans le *Paris Collaborative on Green Budgeting*, une initiative de l'OCDE visant à promouvoir l'évaluation de la compatibilité des budgets nationaux avec les engagements climatiques internationaux. Cet engagement s'est concrétisé en 2019 avec un amendement à l'article 1er de la loi Énergie Climat qui prévoit que le Gouvernement présente une évaluation reconductible des incidences positives et négatives sur l'environnement du projet de loi de finances pour 2021.

L'année 2020 a donné lieu à un important travail de définition méthodologique

En conséquence de ces engagements, une inspection conjointe de l'Inspection générale des Finances (IGF) et du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) a été missionnée en avril 2019. Son rapport, publié le 25 septembre 2019, propose une classification de chacune des dépenses du budget de l'État selon chacun des six objectifs définis dans la proposition de règlement européen sur la taxonomie des activités durables : lutte contre le changement climatique, adaptation au changement climatique, durabilité des ressources aquatiques et marines, économie circulaire, prévention de la pollution et protection des écosystèmes. Pour chacun de ces objectifs, une cotation favorable, neutre ou défavorable (comprise entre - 1 à + 3) est attribuée en fonction de l'impact attendu de la mesure, sans se prononcer sur son efficacité. Les recettes sont quant à elles classées selon la définition Eurostat de la fiscalité environnementale. Celle-ci prévoit qu'une taxe environnementale est « une taxe dont l'assiette est une unité physique (ou une approximation d'une unité physique) qui a un impact négatif spécifique et avéré sur l'environnement ».

Partant de cette proposition, un groupe de travail interservices mené par la direction générale du Trésor, la direction du Budget, la direction de la Législation fiscale et le commissariat général au Développement durable s'est réuni entre novembre 2019 et septembre 2020 afin d'élaborer le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État prévu par la loi. La société civile a été associée à ces travaux, à travers des échanges structurés sur la méthode avec le Conseil économique, social et environnemental et le Conseil national de la transition écologique, mais aussi en lien avec le Parlement, qui a été tenu informé de l'avancée des travaux. Les cotations proposées par le groupe de travail ont fait l'objet d'échanges avec les ministères concernés pour vérifier leur adéquation aux mesures portées par ceux-ci.

Un premier rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État a été publié en septembre 2020

Ce rapport a été publié en annexe du projet de loi de finances (PLF) pour 2021 et contient un exercice spécifique pour le plan de relance. Il signale près de 43 Md € favorables à l'environnement dans le PLF 2021 et 10 Md € défavorables, essentiellement des dépenses fiscales liées à la fiscalité environnementale. Il rappelle que la fiscalité environnementale française atteignait 2,3 % du PIB en 2019 (60 Md € dont 36 Md € sur le champ des taxes de consommation sur les énergies fossiles). Ce rapport sera actualisé chaque année. Le plan France relance a en outre fait l'objet d'une évaluation dédiée. Elle a permis d'identifier 32 % de dépenses favorables à l'environnement et au climat sur les 100 Md € du plan de relance.

La publication de ce premier Budget vert constitue une nouvelle étape pour la transparence de l'information budgétaire, domaine dans lequel la France se distingue depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2002. En analysant l'incidence environnementale de la dépense publique, il a vocation à devenir un support d'aide à la décision, en cohérence avec l'objectif de verdissement du Budget fixé par le Gouvernement. La DG Trésor continuera de contribuer à son développement et à son amélioration dans le cadre du groupe de travail interservices qui prépare cet exercice.

L'initiative française a été largement saluée au niveau européen et international

La Commission Européenne a incité les États membres à s'investir dans une démarche similaire, à travers la mise en place d'une base de données partagée ainsi que de points d'échanges réguliers. La Coalition des ministres des finances pour l'action climatique a également manifesté son intérêt pour cette démarche. Par ailleurs, l'AFD promeut le Budget vert en l'ajoutant aux réformes de structure dont elle peut financer la mise en place par des prêts dédiés. Plusieurs États ont indiqué leur intérêt pour l'initiative française et travaillent à la mise en place de démarches similaires, sollicitant des échanges bilatéraux sur le sujet. Au niveau local, des collectivités ont manifesté leur intention de réaliser un Budget vert. Les services de la DG Trésor sont mobilisés pour partager la démarche de l'État français à toutes ces échelles.

La Convention citoyenne pour le Climat

La DG Trésor a participé, au cours de l'année 2020, au travail interministériel relatif à la mise en œuvre des propositions de la Convention citoyenne pour le climat. Elle a, en particulier, contribué à l'évaluation socio-économique des mesures et à la mise en œuvre de propositions dans le cadre du plan France relance et de la loi de finances 2021.

La Convention citoyenne pour le climat a remis 149 propositions au Gouvernement, couvrant l'ensemble des champs de l'économie

La Convention citoyenne pour le climat, qui a rassemblé 150 citoyens tirés au sort, a remis, dans son rapport publié en juillet 2020, 149 propositions au Gouvernement afin de réduire d'au moins 40 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à 1990. Ces propositions sont réparties en cinq thématiques du quotidien couvrant l'ensemble des secteurs de l'économie : se déplacer, consommer, se loger, produire et travailler, et se nourrir.

À la suite de cet engagement, un travail interministériel porté et piloté par le ministère de la Transition écologique a été lancé en vue de mettre en œuvre ces propositions dans l'année à venir. La DG Trésor a été associée à ce travail, en participant à l'analyse des impacts socio-économiques des propositions, à l'identification des vecteurs législatifs et réglementaires adéquats ainsi qu'à leur transposition. La DG Trésor a assuré la coordination des contributions des directions du ministère de l'Économie, des finances et de la relance dans ce processus de consultation interministérielle.

Plusieurs leviers sont mobilisés pour mettre en œuvre les propositions formulées par les citoyens, à commencer par le plan France Relance et la Loi de finances pour 2021

La mise en œuvre des propositions requiert différents outils, de nature législative, réglementaire, ou autres (à l'échelle européenne ou internationale par exemple). Après de premières mesures adoptées lors du Conseil de défense écologique de juillet 2020, une première vague de propositions a été déclinée dans le cadre du plan France Relance à l'automne 2020, pour lequel la DG Trésor a été fortement mobilisée (cf. ***supra***). Sur les 100 Md € mobilisés pour le relancer l'économie française, 30 Md € ont été dédiés à la transition écologique. France Relance a notamment permis la mise en œuvre de 20 % des propositions de la Convention, comme l'extension de Ma Prime Rénov' à tous les ménages, l'élargissement et la prolongation du plan vélo, le bonus renforcé pour les véhicules propres. Le projet de loi de finances 2021 a également intégré une part des mesures formulées, avec l'introduction d'un malus poids sur les véhicules ou l'augmentation du plafond du forfait mobilité durable.

Le projet de loi Climat et Résilience déclinera, en 2021, une grande partie des propositions de la Convention citoyenne

Les travaux de mise en œuvre des propositions formulées par la Convention, auxquels les services de la DG Trésor continueront d'être associés, se poursuivront au cours de l'année 2021. Présenté en Conseil des ministres le 10 février 2021, le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets reprend les grandes thématiques de la Convention et est débattu au Parlement à partir du mois de mars. En complément, la DG Trésor est mobilisée pour porter, au niveau européen, les propositions de la Convention ayant trait à la politique commerciale, afin d'utiliser davantage le levier des négociations commerciales pour promouvoir les ambitions climatiques européennes, et le développement durable de manière générale. La DG Trésor poursuivra ainsi ses efforts auprès de l'UE pour renforcer la prise en compte de l'Accord de Paris et systématiser son inclusion en tant qu'élément essentiel des accords de commerce de l'UE, le verdissement du cadre multilatéral, le recours aux « mesures miroir » ou encore pour une mise en place rapide du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, qui font partie des demandes de la Convention.

L'OAT verte, au service de la transition écologique

L'OAT verte (OAT à 1,75 % à échéance du 25 juin 2039), émise pour la première fois en janvier 2017 pour 7 Md €, a vu son encours croître régulièrement. En 2020, ce titre a été réémis à trois reprises par adjudication (en février, avril et juillet) pour un total de 6,7 Md €, de sorte que son encours a atteint 27,4 Md €. Conformément à un calendrier resté inchangé depuis 2018, l'allocation des fonds levés en 2020 fera l'objet d'un rapport dédié, à paraître à l'été 2021.

Vers un élargissement de l'enveloppe des dépenses éligibles et une deuxième OAT verte

Depuis la création de l'OAT verte, ses spécificités sont régies par un document-cadre qui précise notamment les critères de sélection des dépenses éligibles. Ces dépenses visent des objectifs environnementaux (atténuation du changement climatique, adaptation à celui-ci, promotion de la biodiversité et lutte contre la pollution) et se rattachent à des secteurs spécifiques (construction, énergie, transport, ressources vivantes, adaptation, pollution et éco-efficacité). La détermination des dépenses éligibles, opérée chaque année sur la base de la loi de finances initiale, est du ressort d'un groupe de travail interministériel placé sous l'égide du Premier ministre.

L'établissement d'un Budget vert, passant en revue de manière systématique l'ensemble des dépenses de l'État au regard de leurs effets sur l'environnement, a permis d'identifier au cours de l'année 2020 de nouvelles dépenses éligibles à l'OAT verte. Par ailleurs, le Parlement avait voté, avec le Budget pour 2020, la suppression du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » au 1er janvier 2021. Les soutiens publics aux énergies renouvelables, jusqu'ici financés par une taxation affectée à ce compte d'affectation spéciale, rejoignent ainsi le périmètre des dépenses éligibles à l'OAT verte. Enfin, l'année 2020 a vu la mise en place du plan national de relance et de résilience qui comporte un important volet vert. Celui-ci est susceptible d'être en grande partie refinancé par l'UE dans le cadre du programme ***Next Generation EU*** mais certaines dépenses clairement identifiées seront éligibles à l'OAT verte, en veillant à éviter tout risque de double compte.

Plusieurs jalons ont ainsi été posés en 2020 en vue d'un élargissement de l'enveloppe des dépenses vertes éligibles. C'est dans ce contexte que le ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance a pu annoncer, lors du *Climate Finance Day* d'octobre 2020, que la France émettrait en 2021 une nouvelle obligation verte.

Poursuite des travaux d'évaluation environnementale

Le Conseil d'évaluation de l'OAT verte, qui supervise des études d'impact environnemental portant séquentiellement sur les différentes dépenses vertes éligibles, a poursuivi ses travaux en 2020. Les contraintes sanitaires ont empêché la tenue de réunions physiques mais il a pu se réunir par visioconférences en mars, juin, septembre et novembre. Le Conseil a finalisé et diffusé en novembre un nouveau rapport consacré à l'Office national des forêts (ONF). Le rapport conclut à un effet modeste et incertain de la gestion de l'ONF sur l'atténuation du changement climatique, principalement dû à la promotion du bois de construction en substitution de matériaux plus émissifs, que permet l'exploitation raisonnée des forêts ; en revanche il met en lumière une contribution positive en matière d'adaptation au changement climatique grâce aux actions préventives mises en œuvre contre certains aléas comme le risque d'incendie, ainsi qu'un bon bilan en matière de protection de la biodiversité. En envisageant l'évaluation d'impact environnemental selon un spectre large, qui inclut la question de la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère mais ne s'y borne pas, cette étude illustre une démarche qui avait déjà prévalu dans le précédent rapport du Conseil d'évaluation, publié en 2019 et consacré à Voies navigables de France.

Dans son rapport sur l'ONF, le Conseil d'évaluation de l'OAT verte a aussi mobilisé les critères de gestion durable définis dans la taxonomie mise en place par l'UE. La conformité des dépenses éligibles à l'OAT verte avec cette taxonomie devra être évaluée progressivement. Cette vérification pourrait se heurter à certaines difficultés méthodologiques, liées à des manques de données statistiques ou au fait que la taxonomie ne traite

pas encore tous les secteurs d'activité. Cette évaluation constitue pour le programme OAT verte un enjeu de moyen terme afin de pouvoir être labellisé comme conforme au standard européen d'obligations vertes lorsque celui-ci, en cours d'élaboration, aura été adopté.

Le verdissement de la politique commerciale

Depuis 2017 et l'adoption du Plan CETA, l'articulation de la politique commerciale de l'UE et de ses ambitions en matière de développement durable est devenue un marqueur fort des positions de la France et de sa stratégie d'influence. La DG Trésor est proactive dans l'élaboration de nouvelles propositions en ce sens et dans leur diffusion au niveau européen.

2020 a marqué une progression des propositions françaises pour améliorer la cohérence entr la politique commerciale de l'UE et le développement durable.

À la suite de la publication du Pacte vert de la Commission européenne en décembre 2019, plusieurs propositions françaises, élaborées avec le concours de la DG Trésor, ont trouvé un écho favorable auprès de la Commission et des partenaires européens. Conjointement avec les Pays-Bas, la France a publié, en mai 2020, plusieurs propositions conjointes sur le développement durable dans la politique commerciale de l'UE soulignant que ces enjeux sont désormais une condition nécessaire à toute ouverture commerciale.

Partant de ces propositions, la France a fait du développement durable un axe fort de sa réponse à la consultation sur la révision de la politique commerciale organisée par la Commission européenne. Elle s'appuie sur trois grandes priorités :

- Renforcer les instruments autonomes de l'UE pour rehausser les normes de développement durable permettant d'accéder au marché de l'UE ;

- Utiliser le levier permis par les accords commerciaux bilatéraux de l'UE afin de pleinement contribuer à l'atteinte d'objectifs sociaux et environnementaux ;

- Favoriser l'inclusion du développement durable à l'OMC, notamment dans le contexte de sa réforme.

L'année 2020 a permis d'affiner et de diffuser activement les propositions françaises sur la conception et la mise en œuvre d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) de l'UE compatible avec les règles de l'OMC, en amont des propositions de la Commission attendues pour mi-2021.

Celles-ci visent la mise en œuvre du mécanisme en 2023, conformément à l'horizon fixé par le Conseil européen. Le mécanisme pourrait d'abord concerner des secteurs pilotes, tels que l'acier et le ciment, et reposerait sur un système de marché miroir au marché carbone européen (EU ETS). Le MACF devra être non-discriminatoire et pleinement compatible avec les règles de l'OMC. Il remplacerait progressivement le système de quotas gratuits attribués aux secteurs exposés à la concurrence internationale dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission.

La proposition française s'appuie, dans un premier temps, sur une valeur par défaut pour l'intensité carbone des produits importés, tout en permettant aux importateurs de faire valoir le contenu carbone réel de leurs produits. Elle prévoit de prendre en compte des politiques climatiques ainsi que le niveau de développement des pays tiers et d'apporter une solution, possiblement sous la forme de compensations, aux secteurs exportateurs, afin de limiter d'éventuelles fuites de carbone sur les marchés internationaux, ainsi qu'aux secteurs en aval de la chaîne de valeur.
Ces propositions ont été présentées à la Commission européenne et la DG Trésor a engagé des dialogues bilatéraux avec d'autres États membres, ainsi qu'avec les parties prenantes françaises pour porter ces propositions.

L'année 2020 a, par ailleurs, été marquée par des avancées importantes en matière d'intégration des enjeux de développement durable dans les accords de l'UE et à l'OMC.

Sur le plan bilatéral, l'accord de commerce et de coopération conclu par l'UE avec le Royaume-Uni établit deux précédents emblématiques. Premier accord européen à faire du respect de l'Accord de Paris un élément essentiel, il prévoit aussi que toute régression en matière environnementale ou sociale puisse faire l'objet d'une sanction sur le plan commercial, conformément aux positions de la France depuis 2017.

Au plan multilatéral, le lancement d'une initiative européenne sur le climat et de discussions structurées sur la durabilité au sein de l'OMC ont permis d'entamer un mouvement vers une meilleure intégration des enjeux environnementaux. Bien que les règles actuelles de l'OMC permettent déjà aux États d'adopter des mesures de protection de l'environnement ayant un impact sur les échanges commerciaux et ne doivent donc pas être utilisées comme un prétexte pour ne pas progresser dans cette voie, ces règles pourraient être renforcées. La conclusion des négociations en cours sur les subventions à la pêche et le lancement de futurs travaux sur des thématiques environnementales ont permis d'avancer dans cette direction. En 2020, la France a été volontariste pour faire évoluer les règles relatives au commerce de plastiques à la suite de l'organisation d'un événement ministériel conjoint avec les Pays-Bas en novembre 2020 lors de la semaine de l'environnement à Genève.

La DG Trésor poursuivra ses efforts au cours de l'année 2021, qui devrait voir la publication par la Commission européenne de plusieurs initiatives attendues par la France. Outre les travaux législatifs sur le MACF, la DG Trésor sera engagée dans deux chantiers :

- L'élaboration d'une règlementation visant à limiter l'accès au marché européen des produits ayant contribué à la déforestation ou à la dégradation des forêts, sur laquelle la proposition de la Commission est attendue au deuxième trimestre 2021. Cette initiative permettra de lutter contre la déforestation importée dans l'UE depuis les pays tiers sans discrimination d'origine et indépendamment de tout accord préférentiel. Elle pourrait se traduire par une approche de conditionnement de l'accès au marché au respect de critères de durabilité ainsi que par des approches volontaires ou règlementaires de diligence raisonnée, voire d'étiquetage environnemental ;

- L'adoption d'une initiative législative sur le devoir de vigilance des entreprises, dont une proposition est prévue au deuxième trimestre. Dans la continuité de sa loi sur le devoir de vigilance adoptée en 2017, la France portera une position ambitieuse pour faire progresser la prise en compte des enjeux sociaux, environnementaux et de gouvernance par les entreprises multinationales tout en assurant une égalité des conditions de concurrence entre les sociétés françaises, européennes et non-européennes.

Par ailleurs, la DG Trésor soutient le recours aux « mesures miroirs » ciblées visant à appliquer aux produits importés certains standards environnementaux et sanitaires pour la production agricole dans l'UE, dans le but d'assurer la protection de la santé publique et de l'environnement, quand elles sont justifiées scientifiquement afin d'assurer leur compatibilité avec les règles de l'OMC. Ces mesures de réciprocité – applicables à l'ensemble des pays-tiers – garantiraient que les efforts de l'UE ne soient pas amoindris par une augmentation des importations en provenance de zones appliquant des standards moins ambitieux.

La DG Trésor continuera par ailleurs à s'engager pour que l'approfondissement des relations commerciales de l'UE contribue pleinement au développement durable. Elle renforcera ses efforts de conviction pour faire du respect de l'Accord de Paris un élément essentiel des accords de l'UE, sur la base du précédent constitué par l'accord de commerce et de coopération UE-Royaume-Uni, et améliorer la mise en œuvre et l'applicabilité des dispositions sur le développement durable, via la possibilité de sanctions en cas de litige persistant, en vue de la révision de l'approche européenne prévue en 2021.

En outre, la révision prochaine du Système des Préférences Généralisées (SPG) à partir du second semestre 2021 constitue une opportunité pour renforcer le respect des droits de l'Homme et accroître l'ambition en matière de développement durable, y compris sur les enjeux climatiques et

de responsabilité sociale des entreprises, en instaurant des conditionnalités plus exigeantes pour tous nos partenaires commerciaux, et ce quel que soit leur niveau de développement.

La France continuera à jouer un rôle moteur auprès de l'UE dans le but de veiller à la bonne articulation des initiatives en cours. Dans ce cadre, elle fera des propositions sur l'élaboration de disciplines visant à réguler le commerce des plastiques en vue du lancement d'une initiative concrète d'ici la 12e Conférence ministérielle de l'OMC et sur la transparence des subventions aux énergies fossiles.

Le verdissement des financements export

Le Gouvernement a remis au Parlement, le 12 octobre 2020, sa stratégie climat pour les financements export publics. Ce plan climat pour les financements export publics, rédigé par la direction générale du Trésor, vise à accompagner les entreprises françaises, aujourd'hui très dépendantes de secteurs d'activité polluants, vers de nouveaux marchés à l'export. Il s'inscrit dans l'ambition du plan de relance de faire de la France la première grande économie décarbonée européenne en atteignant la neutralité carbone en 2050.

La stratégie de verdissement des garanties export s'articule autour de trois volets et fait de la France le premier pays à établir une méthodologie de mesure de l'empreinte carbone de son portefeuille de garanties export publiques. Il propose tout d'abord une trajectoire de sortie du financement des énergies fossiles à l'étranger qui a été reprise dans la loi de finances pour 2021. Celle-ci prévoit d'exclure tout soutien public aux projets d'exploitation pétrolière à partir de 2025, et au plus tard en 2035 pour les projets d'exploitation gazière. Une mesure supplémentaire de resserrement du soutien export visant les centrales de production d'électricité a également été annoncée : à compter du 1er janvier 2021, l'État réservera son soutien à l'export aux seuls projets de centrales à l'étranger permettant d'améliorer le mix électrique des pays récipiendaires. Enfin, afin d'accélérer le développement de filières exportatrices françaises dans des projets compatibles avec l'Accord de Paris sur le climat, le Gouvernement a annoncé la mise en place dès le 1er janvier 2021 d'un mécanisme de bonus climatique pour les projets durables. S'appuyant sur la taxonomie européenne des activités durables, ce bonus climatique permettra de financer davantage, mieux, et à un stade plus précoce les projets durables portés par des entreprises françaises.

Cette nouvelle doctrine climat pour les financements export fait de la France un pays leader en mettant en place une panoplie complète de mesures pour sortir progressivement des projets polluants tout en faisant monter en puissance les projets durables.

Les négociations internationales sur le climat et la biodiversité

La DG Trésor est membre des équipes interministérielles qui préparent les négociations internationales sur le climat et la biodiversité. Elle y apporte son expertise sur les enjeux financiers privés et publics et contribue à l'élaboration de la position de l'UE lors des conférences des parties (COP).

L'agenda international a été fortement bousculé par la crise sanitaire en 2020 : la COP 15 Biodiversité de Kunming en Chine a été reportée à octobre 2021, le Congrès mondial de la nature de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) à Marseille a été reporté à septembre 2021 et la COP 26 Climat de Glasgow a été reportée à novembre 2021. Pour autant, la DG Trésor a continué à préparer ces grandes échéances, en contribuant notamment au travail de mobilisation international porté par la France : Sommet de l'Ambition du 12 décembre 2020, 4e *One Planet Summit* du 11 janvier 2021.

Enfin la DG Trésor a contribué à plusieurs grands rendez-vous internationaux qui ont abordé la nécessité de combiner la lutte contre la crise et la transition bas-carbone, tel que l'ambitionne France Relance : réunion ministérielle Environnement de l'OCDE (septembre 2020), réunion de la Coalition des ministres des Finances pour l'action climatique (octobre 2020), ou encore lancement de la Plateforme sur la reprise durable et résiliente (septembre 2020).

Une action résolue en faveur du climat et de la biodiversité à l'international

À l'issue de la première reconstitution du Fonds vert pour le climat, principal fonds multilatéral dédié au financement de la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement, en octobre 2019, environ 10 Md USD de contributions ont été annoncés pour la période 2020- 2023, soit une hausse d'environ 70 % des moyens d'engagement annuels Fonds par rapport à la mobilisation initiale de 2014. La France a doublé sa contribution à hauteur de 1,55 Md €.

Sous la direction de son directeur exécutif, le Français Yannick Glémarec, le Fonds a poursuivi sa montée en puissance en 2020 : 158 projets ont été approuvés depuis sa création pour un montant d'engagements record de

7,2 Md USD (hors cofinancement) et le plan stratégique pour la période de reconstitution 2020-2023 a pu être adopté lors du 27e Conseil du Fonds en novembre 2020. À cette occasion, la France a proposé sa candidature pour la co-présidence du Conseil pour le groupe des pays développés en 2021, qui a été retenue.

Le montant total de financement pour les projets approuvés par le Conseil (en incluant les financements du Fonds vert pour le climat de 7,2 Md USD et les autres co-financements) s'élève à 22,9 Md USD. Les 158 projets approuvés par le Fonds vert pour le climat jusqu'à aujourd'hui permettront d'éviter l'émission de 1,2 Md tonnes CO2eq.

Les Banques multilatérales de développement, dont la France est actionnaire, sont également un important vecteur de financements pour la lutte contre le changement climatique

Les banques multilatérales de développement (BMD) participent à l'effort pour atteindre l'objectif des 100 Md USD à horizon 2020, tel que décidé à la COP 15 de Copenhague en 2009 et réaffirmé dans l'Accord de Paris. Les flux financiers climatiques des BMD vers les pays à revenu faible ou intermédiaire ont représenté 41,5 Md USD en 2019, contre 25,1 Md USD en 2015, année de l'Accord de Paris.

Après avoir poussé à l'adoption de stratégies et objectifs Climat ambitieux, la France a développé, en tant qu'actionnaire des BMD, une attitude exigeante dans la sélection de financements de projets. Cette sélection doit prendre en compte les émissions de gaz à effet de serre produites par la technologie, le niveau d'intervention (extraction, exploitation ou production), ainsi que la situation politique et économique du pays récipiendaire. Les BMD ont engagé une réflexion plus générale pour arriver à définir une méthodologie commune pour qualifier l'alignement avec l'Accord de Paris.

En particulier, la Banque européenne d'investissement (BEI) a poursuivi sa transformation en banque européenne du climat, impulsée à l'initiative de la France en 2019. En novembre 2020, la banque a ainsi adopté sa « feuille de route climat » qui détaille la manière dont elle atteindra son objectif de dédier au moins 50 % de son activité au climat et l'environnement dès 2025 et de mobiliser 1 000 Md € en faveur du climat d'ici 2030. La définition des activités climat de la BEI s'appuie sur la taxonomie élaborée au niveau de l'UE et une méthodologie d'alignement de l'ensemble de ses financements avec l'Accord de Paris a été mise en place, conduisant notamment à une évolution de sa doctrine de prêt au secteur des transports. Par ailleurs, la BEI contribue à structurer le marché des obligations vertes en étant dès aujourd'hui un de leurs principaux émetteurs (10,5 Md € en 2020 contre 4 Md € en 2018, soit 15 % du volume d'émission global de la banque). Ces évolutions permettront de contribuer à l'atteinte par l'Union européenne de ses objectifs climatiques et s'inscrivent avec le reste de l'agenda législatif européen sur le *Green Deal*.

Le Fonds pour l'environnement mondial dont le processus de reconstitution a été lancé fin 2020 est le seul fonds multilatéral à disposer d'un mandat pour financer la biodiversité

La mobilisation des ressources publiques et privées, domestiques et internationales, est au cœur des enjeux liés à l'adoption d'un Cadre mondial pour la biodiversité post-2020 dans le contexte des négociations en vue de la COP 15 Biodiversité.

Les discussions pour la 8e reconstitution du Fonds pour l'environnement mondial pour 2022-2026 ont été lancées lors du Conseil de décembre 2020. Le Fonds est le mécanisme financier de cinq conventions[7]. Il est le seul fonds ayant un mandat sur les enjeux liés au financement international de la biodiversité. Le montant des financements mobilisés pour la reconstitution actuelle du Fonds pour l'environnement mondial (2018-2022) s'élève à 4,1 Md USD.

Le Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal devrait être reconstitué en 2021 pour la période 2021-2023

Le contexte sanitaire a entrainé le report de 2020 à 2021 de la 11e reconstitution du Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal (2021-2023). Une évaluation de la contribution française au Fonds a été lancée par l'Unité d'évaluation des activités de développement (UEAD) de la DG Trésor en septembre 2020 et sera finalisée au premier trimestre 2021.

Le montant global des financements mobilisés pour la reconstitution actuelle (2018-2020), s'élève à 540 M USD. La contribution française de 36,7 M USD, soit 7,35 % du total des nouveaux financements.

Travaux sur le verdissement du FMI

La France défend une intégration renforcée des questions climatiques dans les travaux du FMI en particulier via une meilleure prise en compte du sujet dans l'activité de surveillance du Fonds : au-delà des risques de transition (réallocation sectorielle notamment) ou d'adaptation (résilience aux catastrophes naturelles), la France promeut une inclusion des risques liés aux politiques nationales d'atténuation, qui emportent des risques financiers trop importants pour ne pas être considérés comme tombant sous le mandat du Fonds. Le FMI soutient depuis peu l'inclusion des politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre des vingt principaux émetteurs mondiaux.

[7]Convention sur la diversité biologique (CDB), Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POPs), Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (CNULCD) et Convention de Minamata sur le mercure.

Le changement d'administration aux États-Unis, qui dispose d'une minorité de blocage sur les principales décisions du FMI, pourrait permettre une accélération de la stratégie de verdissement du Fonds. Le FMI travaille également à d'autres initiatives, comme la création d'un tableau de bord du climat regroupant des données sur l'impact économique du changement climatique et suivant les mesures domestiques prises pour atténuer celui- ci, ainsi qu'un renforcement de l'offre d'assistance technique du FMI sur le climat.

La DG Trésor est très active dans ces discussions : elle se montre force de proposition et prend l'initiative de travaux conjoints menés avec d'autres pays intéressés par le sujet, notamment en Europe et dans le cadre de l'OCDE.

AFD-100 % Accord de Paris

Depuis 2005, l'Agence française de développement (AFD) est active dans le financement de la lutte contre le changement climatique et avec sa stratégie Climat (2017-2022), l'Agence s'est fixée des objectifs ambitieux pour accompagner des transitions bas carbone et résilientes dans les pays en développement et émergents et devenir « 100 % compatible » avec l'Accord de Paris.

Dans le cadre de cette stratégie, le groupe AFD s'est engagé à ce que l'ensemble des projets financés soit compatible avec l'accord de Paris et à ce que 50 % de ses engagements financiers annuels présentent des co-bénéfices climat. En 2020, dans un contexte où l'activité de l'AFD a dû être en partie redéployée sur des programmes de réponse à la crise sanitaire, cet objectif de 50 % a été tenu et plus de 5 Md € de financements Climat ont été engagés, dont plus de 2 Md € pour l'adaptation au changement climatique et 500 M € en faveur de la biodiversité.

Cette ambition climatique, devenue un marqueur de l'identité du groupe, lui confère un rôle de premier plan parmi les bailleurs internationaux en matière de finance climat dans les pays en développement. Cet effet d'entraînement est mis à profit dans le cadre de coalitions de pairs, telles que l'International Development Finance Club (IDFC), composé de 26 banques de développement déployant 600 Md USD par an, ou plus récemment de Finance in Common, dont la réunion de lancement s'est tenue à son initiative en novembre 2020 à Paris (450 banques nationales de développement mobilisant 2 300 Md USD par an). ◊

La DG Trésor en bref

Au service des ministres, la direction générale du Trésor propose et conduit, sous leur autorité, la politique économique aux plans national, européen et international.

Les missions de la DG Trésor

Suivre la conjoncture économique française et internationale et élaborer des prévisions (croissance, compétitivité, emploi…)

Produire analyses, pistes de réforme et études d'impact sur les finances publiques, les politiques sociales, sectorielles…

Participer aux négociations sur les dossiers économiques et financiers européens, et entretenir des relations bilatérales avec les États membres de l'Union européenne

Élaborer et mettre en œuvre la politique de régulation du secteur financier français pour garantir un financement de l'économie diversifié et compétitif

Participer à la définition de la politique commerciale européenne, suivre les négociations commerciales et financières internationales et défendre les positions françaises sur la scène internationale

Superviser la politique française d'aide publique au développement

Soutenir l'internationalisation des entreprises françaises et approfondir les relations économiques avec pays développés et émergents

Projet stratégique 2020-2025

Pour les cinq années à venir, la DG Trésor travaillera à concilier le retour d'une croissance résiliente et solidaire et la transformation verte de l'économie, à allier soutenabilité des finances publiques, efficacité économique et prise en compte des enjeux sociaux, et enfin à réguler efficacement dans un monde multilatéral de plus en plus incertain. Elle s'appuiera notamment sur une organisation plus souple et transverse et sur le talent de ses agents.

Consulter le projet stratégique

Gouvernance

Emmanuel Moulin est à la tête de la direction générale du Trésor depuis le 2 novembre 2020. Muriel Lacoue-Labarthe, directrice générale adjointe depuis le 4 janvier 2021, le seconde dans ses missions. Agnès Bénassy-Quéré a été nommée chef économiste le 21 mai 2020. Ensemble, ils animent le comité de direction, enceinte collégiale qui rassemble les chefs de service pour mettre en oeuvre la politique économique du Gouvernement et garantir un cadre de travail stimulant et valorisant pour l'ensemble des agents qui composent la direction.

L'administration centrale

La direction compte 6 services :

- Le service des Politiques macroéconomiques et des affaires européennes (SPMAE)
- Le service des Politiques publiques (SPP)
- Le service du Financement de l'économie (SFE)
- Le service des Affaires multilatérales et du développement (SAMD)
- Le service des Affaires bilatérales et de l'internationalisation des entreprises (SABINE)
- Le secrétariat général (SG)

Et deux services à compétence nationale :

- Fin Infra
- L'Agence France Trésor

Le réseau international

Le réseau international de la direction générale du Trésor répond aux besoins de l'État en matière d'intelligence économique, de négociation internationale d'analyse en matière macroéconomique, financière et de politiques publiques. Il accompagne les entreprises dans leur développement à l'international.

Le réseau international est constitué de :

31
services économiques régionaux, qui assurent le soutien aux exports français à destination de leur pays d'implantation, l'analyse de l'activité économique de ce pays et des problématiques économiques communes à leur zone de compétence

70
services économiques, qui assurent le soutien aux exports français à destination de leur pays d'implantation, l'analyse de l'activité économique de ce pays

5
représentations permanentes

Retrouvez nous sur le site
tresor.economie.gouv.fr

et sur les réseaux sociaux

@DGTresor

Direction générale du Trésor
(French Treasury)