

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 disparaître, 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 1^{er} 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 1^{er} 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 1^{er} 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 Libanaises 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.

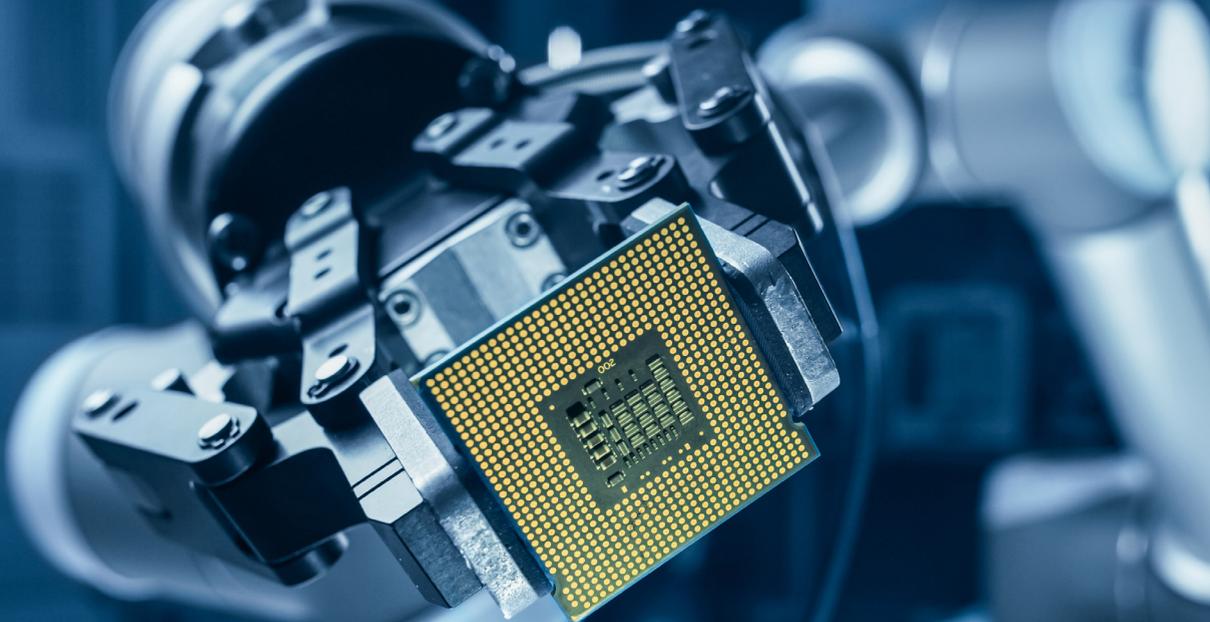
Un accompagnement des entreprises françaises dans le contexte libanais

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

En première ligne sur d'autres événements exceptionnels

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 (vieillesse, 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 recombinaison 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 débiter 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 réglementation 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 2^e 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 stratégie : 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 rationaliser 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 ; développer 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 1^{er} 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 1^{er} 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 entre 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 réglementation 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 réglementaires 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 – garantiront 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 12^e 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 1^{er} 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 1^{er} 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'ambitieuse 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 27^e 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 conventions⁷. 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 entraîné 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.

⁷Convention 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). ♦