

IV

(Actes adoptés, avant le 1^{er} décembre 2009, en application du traité CE, du traité UE et du traité Euratom)

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 18 novembre 2009

concernant l'aide d'État C 10/09 (ex N 138/09) accordée par les Pays-Bas dans le cadre du dispositif de soutien des actifs illiquides et du plan de restructuration d'ING

[notifiée sous le numéro C(2009) 9000]

(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(2010/608/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 88, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir donné aux États membres et aux autres parties intéressées la possibilité de présenter leurs observations conformément aux articles susmentionnés ⁽¹⁾, la Commission n'ayant reçu aucune observation des parties intéressées,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

- (1) Le 12 novembre 2008, la Commission a autorisé une recapitalisation d'urgence dans l'affaire N 528/08. Dans le cadre de la mesure de recapitalisation, les Pays-Bas ont souscrit à l'émission par ING de 10 milliards d'EUR de titres correspondant à du capital de catégorie 1 (*Core-Tier 1 securities*). Cette mesure a été autorisée pour une période de 6 mois à la condition qu'un plan crédible soit soumis à la Commission dans les 6 mois en question ⁽²⁾. La validité de la mesure de recapitalisation d'urgence a été automatiquement prolongée par la soumission d'un plan de restructuration et cela jusqu'à ce que la Commission ait pris sa décision au sujet dudit plan.
- (2) Le 31 mars 2009, dans l'affaire C 10/09 (ex N 138/09), la Commission a autorisé en faveur d'ING une mesure de sauvetage des actifs dépréciés (la «mesure de sauvetage AD») concernant un portefeuille américain Alt-A de titres adossés à des crédits hypothécaires résidentiels (RMBS) pour une période de 6 mois ⁽³⁾. Les autorités

néerlandaises désignent cette mesure comme un «dispositif de soutien des actifs illiquides» («DSAI»). En raison des doutes concernant la conformité de certains aspects de la mesure de sauvetage AD avec la communication de la Commission concernant le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire ⁽⁴⁾ (la «Communication sur les actifs dépréciés»), la Commission a décidé d'entamer la procédure décrite à l'article 88, paragraphe 2, du traité.

- (3) La décision de la Commission d'entamer la procédure a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* ⁽⁵⁾. La Commission a donné aux parties intéressées l'occasion de présenter leurs observations. La Commission n'a reçu aucune observation des parties intéressées.
- (4) L'autorisation de la mesure de sauvetage AD a été prolongée dans la décision de la Commission du 15 septembre 2009 ⁽⁶⁾.
- (5) De plus, au titre du régime néerlandais de garantie [approuvé par la décision de la Commission dans l'affaire N 524/08 du 30 octobre 2008, approbation prolongée par la décision de la Commission dans l'affaire N 379/09 ⁽⁷⁾ du 7 juillet 2009], les Pays-Bas ont accordé à ING des garanties sur des éléments de passif à moyen terme se chiffrant à i) 9 milliards d'USD (dont 8,25 milliards d'USD déjà émis) et ii) 5 milliards d'EUR (dont 4,15 milliards d'EUR déjà émis).
- (6) Les 25 novembre 2008, 8 avril 2009, 18 mai 2009 et 9 novembre 2009, la Commission a reçu d'acteurs du marché des informations selon lesquelles ING Direct Europe avait, pendant une brève période, mené une campagne de publicité portant sur l'apport en capital reçu des Pays-Bas et était perçue comme adoptant un comportement commercial agressif.

⁽¹⁾ Décision de la Commission dans l'affaire C 10/09 (ex N 138/09), ING, JO C 158 du 11.7.2009, p. 13.

⁽²⁾ Décision de la Commission dans l'affaire N 528/08, ING, JO C 328 du 23.12.2008, p. 10.

⁽³⁾ Décision de la Commission dans l'affaire C 10/09 (ex N 138/09) ING, JO C 158 du 11.7.2009, p. 13.

⁽⁴⁾ JO C 72 du 26.3.2009, p. 1.

⁽⁵⁾ Voir note de bas de page 1.

⁽⁶⁾ Non encore publiée au JO.

⁽⁷⁾ Décision de la Commission du 7 juillet 2009 dans l'affaire N 379/09 et NN 16/09, non encore publiée au JO.

- (7) Plusieurs réunions, échanges de courriels et téléconférences ont alors eu lieu entre la Commission et les autorités néerlandaises.
- (8) S'agissant des questions en rapport avec les méthodes d'évaluation des actifs adoptées dans le contexte de la mesure de sauvetage AD, la Commission a bénéficié de l'assistance technique prodiguée par des experts extérieurs sous contrat pour la Commission (Duff & Phelps et le Professeur Wim Schoutens) et par des experts de la Banque centrale européenne.
- (9) Le 12 mai 2009, les Pays-Bas ont communiqué à la Commission un plan de restructuration pour le Groupe ING, complété par des informations supplémentaires fournies le 7 juillet 2009. Le plan de restructuration a été modifié le 22 octobre 2009 (toute référence faite à un plan de restructuration dans le cadre de la présente décision concerne cette dernière version du plan de restructuration). Cette modification comportait également une modification des modalités de remboursement de l'apport en capital consenti par les Pays-Bas.
- (10) Le 22 octobre 2009, les Pays-Bas ont pris un certain nombre d'engagements concernant la mise en œuvre du plan de restructuration et la rémunération de la mesure de sauvetage AD.
- (11) Les Pays-Bas ont informé la Commission qu'en raison de l'urgence, ils acceptaient à titre exceptionnel que la présente décision soit adoptée en langue anglaise.

2. DESCRIPTION DES FAITS

2.1. Le bénéficiaire

- (12) ING se compose d'ING Groep NV («Groupe ING»), la société holding faitière, qui contrôle intégralement ING Bank NV et ING Verzekeringen NV, deux sous-holdings qui rassemblent respectivement les sociétés bancaires et les compagnies d'assurance. Le Groupe ING regroupe plus de 70 activités distinctes déployées par plus de 2 500 entités juridiques opérant dans une cinquantaine de pays. Fin 2008, le bilan consolidé du groupe s'élevait à 1 332 milliards d'EUR, dont plus de 75 % sont attribuables aux activités bancaires d'ING.
- (13) Fin 2008, compte tenu de la mesure de recapitalisation, les ratios de capital d'ING pour la banque étaient de 9,3 % pour ce qui est du ratio Tier 1 et de 7,3 % pour le ratio Core Tier 1. Pour l'assurance, le ratio de couverture était de 256,5 %.
- (14) La structure du capital du Groupe ING inclut aussi des «core debts», c'est-à-dire des créances prioritaires émises au niveau du groupe et qui sont ensuite investies en fonds propres dans ING Bank et le holding ING Insurance («double effet de levier»). De plus, le holding ING Insurance dispose lui-même de 2,3 milliards d'EUR de ce type de créances pouvant être utilisés en tant que fonds propres dans ses filiales d'assurance.

- (15) Le portefeuille d'investissement d'ING comprenait un portefeuille de crédits Alt-A détenu pour l'essentiel par ING Direct USA. Aux termes de la législation américaine, ING Direct USA avait le statut d'une «caisse d'épargne américaine», statut qui imposait à ING Direct USA d'investir la majorité de l'épargne collectée dans des crédits hypothécaires américains ou des placements en rapport avec ceux-ci. ING a donc ainsi été amenée à affecter une part significative de son portefeuille d'investissements à des RMBS américains de type Alt-A. Le portefeuille de crédits Alt-A a été couvert par la mesure de sauvetage AD consentie par les Pays-Bas (comme décrit dans la section 2.3.2 ci-après). Le portefeuille d'investissements d'ING comprenait également une proportion importante d'actifs et de crédits adossés à de l'immobilier commercial (CMBS), des RMBS et des investissements immobiliers américains qui ne sont pas couverts par la mesure de sauvetage AD.

2.2. Activités commerciales

- (16) Fin 2008, ING était active dans six lignes d'activités. ING opérait aussi dans le domaine de la gestion d'actifs, activité rattachée fonctionnellement aux divisions assurance régionales respectives.

2.2.1. Banque de détail

- (17) ING fournit les services d'une banque de détail aux Pays-Bas, en Belgique, en Pologne, en Roumanie, en Turquie, en Inde et en Thaïlande (les services bancaires de détail proposés par le biais d'ING Direct ne sont pas décrits dans cette section mais dans la section 2.2.2). Des services financiers privés sont proposés aux Pays-Bas, en Belgique, au Luxembourg, en Suisse et dans plusieurs pays d'Asie et d'Europe centrale et orientale. Les petites et moyennes entreprises et le segment mid-corporate relèvent de la banque de détail d'ING.
- (18) Dans ses activités bancaires de détail aux Pays-Bas et en Belgique, ING combine un modèle de banque directe et un réseau de succursales. ING propose des services de comptes courants et des systèmes de paiement, des comptes d'épargne, des crédits hypothécaires, des crédits à la consommation, des services de cartes de crédit, ainsi que des produits de placement et d'assurance. Les prêts hypothécaires sont proposés par l'entremise d'un canal direct, d'une force de vente propre et d'intermédiaires. Via son réseau de succursales, ING offre aussi une gamme complète de produits bancaires commerciaux ainsi que des produits d'assurance vie et non-vie.
- (19) Dans la banque de détail (particuliers) aux Pays-Bas, la part de marché d'ING s'élève à 40-50 %⁽⁸⁾ pour les principales transactions bancaires. Pour les comptes d'épargne, sa part de marché atteint 30-40 % en valeur et 20-30 % en volume. Pour les crédits à la consommation, les prêts hypothécaires et les services financiers privés, sa part de marché représente en valeur 10 à 20 %.

⁽⁸⁾ Les parts de marché pour le marché néerlandais citées aux considérants 19 et 24 tiennent compte des chiffres publics repris dans la décision de la Commission dans l'affaire Comp/M.4844 *Fortis/ABN Amro Assets*. Ces parts de marché diffèrent légèrement des chiffres plus actuels fournis par les Pays-Bas. Toutefois, ces différences n'étant pas significatives au regard de la présente décision, la Commission fait état des chiffres vérifiés pour des raisons de cohérence.

(20) En Belgique, les parts de marché d'ING atteignent [10-15] (*) % pour les comptes courants, [20-25] % pour les crédits à la consommation, [15-20] % pour les prêts hypothécaires, [10-15] % pour l'épargne et [10-15] % pour les fonds communs de placement. En Pologne, les parts de marché sont de [5-10] % pour la banque de détail et de [5-10] % pour l'épargne. En Roumanie, la part de marché d'ING représente [0-5] % du passif total et [0-5] % de l'actif. En Turquie, les parts de marché pour l'épargne atteignent [0-5] %.

2.2.2. ING Direct — Banque de détail

(21) ING Direct déploie des activités bancaires de détail directes par l'internet pour une clientèle située en Australie, en Autriche, au Canada, en France, en Allemagne, en Italie, en Espagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Les principaux produits proposés sont les comptes d'épargne et les crédits hypothécaires, ainsi que, dans une mesure croissante, les fonds communs de placement et les comptes de paiement.

(22) Pour l'épargne, la part de marché d'ING Direct est de [5-10] % en Allemagne, [0-5] % en Italie, [0-5] % en Australie, [0-5] % au Canada, [0-5] % environ en Espagne, au Royaume-Uni et en Autriche, et de l'ordre de [0-5] % aux États-Unis et en France. Pour les crédits hypothécaires résidentiels, les parts de marché atteignent [0-5] % en Australie, [0-5] % au Canada, [0-5] % en Italie et [0-5] % en Espagne. Les parts de marché pour les nouveaux crédits hypothécaires résidentiels représentent [0-5] % en Allemagne. La principale composante non européenne d'ING Direct est sa filiale américaine qui détient une part de marché de [0-5] % en crédits hypothécaires résidentiels et réalisait un bilan de [...] (**) milliards d'USD à la fin du T1 2009.

2.2.3. Banque de gros

(23) Cette activité est surtout ciblée sur les Pays-Bas, la Belgique, la Pologne et la Roumanie, où elle offre une gamme complète de produits, de la gestion de trésorerie au financement des sociétés. Ailleurs, elle adopte une approche plus sélective au niveau des clients et des produits. La banque de gros est articulée en six divisions: General Lending & Payments et Cash Management, Structured Finance, Leasing & Factoring, Financial Markets, Other Wholesale Products, et ING Real Estate.

(24) S'agissant de la clientèle d'entreprise, les parts de marché d'ING aux Pays-Bas se situent dans une fourchette de [20-30] % pour les principales transactions bancaires, les crédits documentaires, les paiements internationaux et services de paiements internationaux, les emprunts,

les comptes courants et l'affacturage. Des parts de marché plus importantes, entre [30-40] %, sont détenues pour les dépôts d'épargne et les paiements domestiques. En Belgique, la part de marché d'ING au niveau des entreprises est de l'ordre de [25-30] % pour les comptes courants, de [15-20] % pour les crédits, de [15-25] % pour le leasing et de [20-30] % pour les dépôts.

2.2.4. Activités d'assurance et gestion d'actifs en Europe

(25) Les principales activités d'assurance d'ING en Europe sont localisées aux Pays-Bas (essentiellement sous les marques ING, Nationale Nederlanden et RVS). ING détient une part de marché de [15-20] % en assurance vie et de [5-10] % en non-vie (sur la base des primes brutes émises en 2008). Les produits sont commercialisés par des canaux de distribution directe (essentiellement des succursales d'ING et de Postbank, passée sous la marque ING au début de 2009) et des courtiers. En dehors des Pays-Bas, ING n'est pas active dans le secteur de l'assurance non-vie à l'exception de la Belgique (où elle détient une part de marché de [0-5] % en non-vie).

(26) Les parts de marché d'ING en assurance vie représentent [30-35] % en Roumanie, [20-25] % en Hongrie, [10-15] % en République tchèque et en Grèce, [5-10] % en Pologne, [5-10] % en République slovaque et [5-10] % en Belgique. ING est également active — avec des parts de marché nettement moindres, sous les [0-5] % — en Espagne, en Bulgarie et en Turquie. La gestion de fonds de pension fait partie de ses activités, et couvre aussi bien les caisses de retraite obligatoires (CRO) que les fonds de pension volontaires (FPV). En matière de CRO, ING possède des parts de marché de [20-25] % en Pologne et de [10-15] % en Slovaquie. S'agissant des FPV, les parts de marché d'ING sont de l'ordre de [35-40] % en République slovaque, de [10-15] % en République tchèque et de [5-10] % en Turquie. FPV et CRO confondus, ses parts de marché atteignent [35-40] % en Roumanie, [10-15] % en Hongrie et [5-10] % en Bulgarie.

(27) En 2008, ING détenait des actifs pour une valeur de [...] milliards d'EUR aux Pays-Bas, de [...] milliards d'EUR en Belgique (et Luxembourg) et de [...] milliards d'EUR en Europe centrale et orientale.

2.2.5. Activités d'assurance et gestion d'actifs sur le continent américain

(28) ING Insurance Americas opère dans deux zones géographiques principales: les États-Unis et l'Amérique latine. Ses activités du Canada ont été cédées au début de 2009. ING Insurance Americas propose des assurances vie et non-vie, des services de retraite (régimes à cotisations déterminées, essentiellement), des assurances de rentes, des fonds communs de placement, des services d'intermédiation financière et des produits institutionnels, dont des produits et services de réassurance collective et de gestion d'actifs institutionnels.

(*) Des parties de ce texte ont été remplacées afin de garantir qu'aucune information confidentielle ne soit communiquée. Ces parties sont indiquées entre crochets, suivies d'un astérisque.

(**) Des parties de ce texte ont été omises afin de garantir qu'aucune information confidentielle ne soit communiquée. Ces parties sont indiquées par des points de suspension entre crochets, suivies de deux astérisques.

- (29) Aux États-Unis, sa part de marché est de [5-10] % dans la branche des rentes variables, de [0-5] % en vie et d'environ [0-5] % pour les rentes fixes et l'assurance vie de groupe. ING commercialise essentiellement des produits d'épargne-pension au Mexique, au Chili, au Pérou, en Colombie et en Uruguay. C'est au Pérou ([30-35] %), au Chili ([20-25] %) et en Uruguay ([15-20] %) que ses parts de marché sont les plus importantes pour les fonds de retraite. Pour l'assurance vie, les parts de marché sont les plus significatives au Pérou ([15-20] %) et au Chili ([10-15] %). En 2008, les actifs gérés par ING se chiffraient à [...] milliards d'EUR aux États-Unis et à [...] milliards d'EUR pour le reste du continent américain.

2.2.6. Assurance vie et gestion d'actifs dans la région Asie-Pacifique

- (30) Insurance Asia/Pacific propose des assurances vie et des produits et services de gestion d'actifs dans toute la zone Asie-Pacifique, avec des services d'assurance vie dans neuf pays (Australie, Nouvelle-Zélande, Japon, Corée du Sud, Malaisie, Hong Kong, Thaïlande, Inde et Chine) et des départements de gestion d'actifs dans douze (les neuf pays ci-dessus, plus Taïwan, les Philippines et Singapour). ING compte parmi les plus grands assureurs et gestionnaires de patrimoine internationaux de la région Asie-Pacifique. La valeur des actifs détenus dans cette région s'élève à [...] milliards d'EUR.

2.3. Les mesures d'aide

- (31) ING a bénéficié de trois mesures d'aide de la part des Pays-Bas.

2.3.1. Apport en capital

- (32) La première mesure a consisté en une injection de capital entièrement souscrite par les Pays-Bas, qui a permis au Groupe ING d'augmenter son capital de base de catégorie 1 de 10 milliards d'EUR⁽⁹⁾. La Commission a relevé dans sa décision approuvant l'aide au sauvetage (N 528/08) que les raisons expliquant la perte de confiance des marchés dans ING, laquelle a entraîné l'intervention de l'État, étaient liées à la toxicité perçue du portefeuille de crédits Alt-A, aux craintes des marchés concernant de nouvelles dépréciations éventuelles des actifs, aux besoins en capital d'ING Insurance et à la dégradation du ratio dettes/fonds propres du Groupe ING. Aux dires des autorités néerlandaises, ING aurait sans doute survécu sans l'injection de capital mais elle aurait alors été confrontée à une perte ultérieure de confiance et à un risque de liquidité accru.
- (33) Le prix d'émission, pour un apport de 10 milliards d'EUR de fonds propres de base («Tier 1»), était de 10 EUR par titre. À l'initiative d'ING, les titres pourront soit être rachetés à 15 EUR par titre (ce qui représente une prime de remboursement de 50 % par rapport au prix

d'émission), soit, au bout de trois ans, être convertis en actions ordinaires sur la base d'un pour un. Si ING retient l'option de la conversion, les autorités néerlandaises auront alors la faculté d'obtenir le remboursement alternatif des titres au prix unitaire de 10 EUR, plus les intérêts courus. Un coupon ne sera payé aux Pays-Bas que si un dividende est mis en paiement sur les actions ordinaires.

- (34) Dans le cadre du plan de restructuration, les Pays-Bas ont communiqué une modification de l'accord de remboursement des titres Core Tier 1 par ING. Les nouvelles modalités prévoient qu'ING pourra racheter jusqu'à 50 % des titres Core Tier 1 au prix d'émission (10 EUR), majoré des intérêts courus eu égard au coupon annuel de 8,5 % (environ 253 millions d'EUR), et d'une pénalité de remboursement anticipé si le cours de l'action ING est supérieur à 10 EUR. La pénalité de remboursement anticipé augmente avec le cours de l'action ING. Pour le calcul de la prime de remboursement anticipé, l'augmentation du cours de l'action sera plafonnée à 12,45 EUR⁽¹⁰⁾. À ce niveau, la pénalité s'établit à 13 % sur une base annuelle. La pénalité de remboursement anticipé pourrait s'élever au maximum à 705 millions d'EUR, en supposant que les 5 milliards d'EUR soient remboursés 400 jours après la date d'émission. La pénalité/prime comporte en outre un montant plancher de 340 millions d'EUR, assurant aux Pays-Bas un taux de rentabilité interne minimal de 15 %. En d'autres termes, vu qu'ING devrait normalement payer une prime de remboursement de 2,5 milliards d'EUR, cette modification représentera pour ING un avantage supplémentaire compris entre 1,79 et 2,2 milliards d'EUR, en fonction du prix du marché des actions d'ING. Les autorités néerlandaises ont expliqué que la modification en question avait pour objet d'offrir à ING des conditions de sortie similaires à celles accordées à SNS⁽¹¹⁾ et Aegon⁽¹²⁾ dans le cadre des injections de capital consenties par les Pays-Bas. L'application de ces modalités de remboursement anticipé est limitée à 5 milliards d'EUR (c'est-à-dire 50 % de l'apport en capital initial).

- (35) ING pourra choisir d'utiliser l'option de rachat avant le 31 janvier 2010 mais, moyennant accord avec les Pays-Bas, cette date pourra être postposée jusqu'au 1^{er} avril 2010 en raison de circonstances de marché exceptionnelles, dès lors qu'ING peut démontrer qu'il ne lui était économiquement pas possible de lever suffisamment de capital de base Core Tier 1 pour racheter plus tôt les 5 milliards d'EUR de titres. Une telle extension devra aussi, le cas échéant, recevoir l'aval de la Commission. ING envisage d'utiliser l'option de rachat avant le 1^{er} janvier 2010. Les options de remboursement et de conversion des 50 % restants demeurent inchangées.

⁽⁹⁾ La mesure est décrite en détail dans la décision de la Commission N 528/08 du 12 novembre 2008.

⁽¹⁰⁾ La pénalité de remboursement anticipé se calcule comme suit: $650\,000\,000 \text{ EUR} * (\text{nombre de titres rachetés} / 500\,000\,000) * (\text{jours depuis l'émission} / 365) * (\text{prix courant} - 10) / (12,5 - 10)$. Le prix courant — à savoir le prix de marché moyen 5 jours avant le remboursement — sera supérieur ou égal à 11,20 EUR et inférieur ou égal à 12,45 EUR.

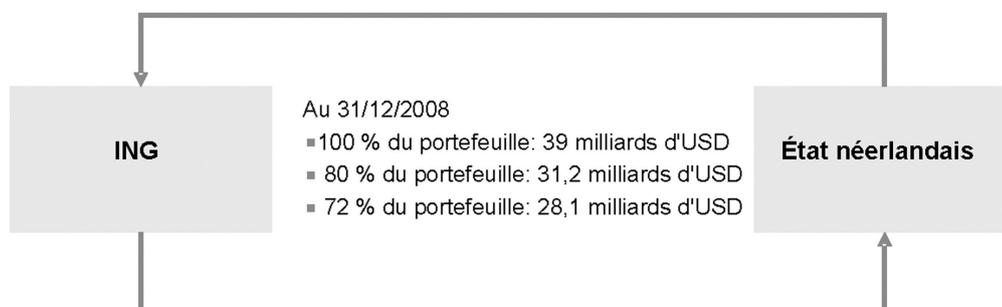
⁽¹¹⁾ Décision de la Commission dans l'affaire N 611/08, JO C 247 du 15.10.2009, p. 2.

⁽¹²⁾ Décision de la Commission dans l'affaire N 569/09, JO C 9 du 14.1.2009, p. 3.

2.3.2. La mesure de sauvetage des actifs dépréciés

- (36) La deuxième mesure d'aide consistait en une mesure de sauvetage des actifs dépréciés (AD) en rapport avec le portefeuille de crédits Alt-A dont la valeur avait chuté considérablement, mettant à mal la réserve de réévaluation négative. Pour des raisons de stabilité financière, les autorités néerlandaises ont demandé que la mesure soit approuvée avant le 31 mars 2009. De plus, si la mesure avait été amendée de manière un tant soit peu significative, il s'en serait alors suivi une perte comptable importante pour ING.
- (37) La mesure de sauvetage AD a fait l'objet d'une description détaillée dans la décision d'ouverture du 31 mars 2009. La structure de la mesure n'est donc ici que brièvement rappelée avant d'exposer les principales modifications apportées à la structure de la rémunération et des frais.
- (38) Depuis le 26 janvier 2009, les Pays-Bas ont reçu d'ING 80 % de tous les flux de trésorerie générés par le portefeuille RMBS Alt-A américain déprécié (ci-après dénommé «le portefeuille») (figurés par le Flux 4 dans le graphique ci-dessous), en même temps qu'une commission de garantie (Flux 5). En contrepartie, ING reçoit des Pays-Bas les cash-flows sans risques suivants:
- une valeur garantie, représentant les flux de trésorerie des principaux paiements d'un montant total de 28 milliards d'USD, lesquels correspondent à 90 % (le prix d'acquisition ou le prix de cession) de 80 % du portefeuille, soit 72 % du portefeuille (Flux 1). Ces cash-flows sont liquidés sur une base mensuelle, pendant toute la durée de vie du portefeuille,
 - des frais de mise à disposition (Flux 2),
 - des frais de gestion (Flux 3).
- (39) Les flux de trésorerie générés par les 20 % restants du portefeuille sont conservés par ING et ne sont pas concernés par le swap de trésorerie.
- (40) ING a accepté de verser aux Pays-Bas une série de paiements supplémentaires qui entraînent en fait une augmentation significative de la rémunération afférente à la mesure de sauvetage AD, et cela par le biais d'ajustements des frais annexes, comme décrit aux considérants 41, 42 et 43.

- 1 Montants en **principal** sur 90 % de 80 % (= 72 %) du portefeuille (**cash-flows sans risques**)
- 2 **Frais de mise à disposition**: taux fixe de 3 %
 - Pour 57 %: taux fixe de 3 %
 - Pour 43 %: taux flottant sur la base du LIBOR
- 3 **Frais de gestion**: 0,10 % p.a. sur 80 % du portefeuille (ajustés à partir de 0,25 % via la commission de garantie)



- 4 Tous les **intérêts** et **montants en principal** sur 80 % du portefeuille (**cash-flows à risques**)
- 5 **Commission de garantie**: 0,55 % p.a. + **ajustements** = 1,37 % p.a. sur 80 % du portefeuille

- (41) Premièrement, à compter du 25 octobre 2009, les Pays-Bas réduiront les frais de mise à disposition, pour 57 % (titres à taux fixe) de 72 % du portefeuille, de 50 points de base («pb») per annum («p.a.»), de 3,5 %⁽¹³⁾ p.a. à 3 % p.a., et pour 43 % (titres à taux flottant) de 72 % du portefeuille, de 50 pb p.a. sur la base du LIBOR + 50 pb p.a. au LIBOR flat.
- (42) Deuxièmement, les frais de gestion (payés par les Pays-Bas à ING), qui s'élèvent à 25 pb p.a. sur 80 % du montant restant du portefeuille, seront ramenés de 15 pb à 10 pb moyennant une augmentation de la commission de garantie (comme précisé ci-dessous au considérant 43).
- (43) Troisièmement, à compter du 25 octobre 2009, ING augmentera la commission de garantie de 55 pb p.a. sur le montant restant du portefeuille cédé, de 82,6 pb p.a. supplémentaires, portant ainsi la commission de garantie totale à 137,6 pb. Sur la majoration de 82,6 pb, 67 pb compensent la réduction de 15 pb des frais de gestion (payés par les Pays-Bas à ING) et une révision de 52 pb du prix de cession du portefeuille (correspondant à une diminution du prix de cession de 90 % à environ 87 %). 15,6 pb constituent un ajustement de rattrapage pour la période allant du 26 janvier 2009 (démarrage de la mesure initiale) au 25 octobre 2009⁽¹⁴⁾.
- (44) Si la mesure initiale entre les Pays-Bas et ING est invalidée⁽¹⁵⁾, le montant des sommes supplémentaires impayées afférentes à la période allant du 26 janvier 2009 au 25 octobre 2009 (c'est-à-dire les 15,6 pb inclus dans l'ajustement de la commission de garantie) restera toujours à acquitter. Si une invalidation partielle de la mesure initiale intervient, ce montant sera alors payable au pro rata.
- (45) Ces amendements introduits en octobre 2009 seront mis en œuvre par le biais d'un accord distinct entre ING et les Pays-Bas, en sorte de préserver l'intégrité de la mesure initiale. Les Pays-Bas s'engagent à notifier à la Commission toute invalidation anticipée, partielle ou complète, de la mesure initiale.

2.3.3. Les garanties

- (46) Au titre du régime néerlandais de garantie (affaire N 524/08), les Pays-Bas ont également accordé à ING des garanties sur des éléments de passif à moyen terme se

⁽¹³⁾ Les frais de mise à disposition sont de 3 % (coût de la mise à disposition en USD allégué par l'État néerlandais), assortis d'une marge de 0,5 %.

⁽¹⁴⁾ Une augmentation de la commission n'est applicable qu'à compter du 25 octobre 2009. Un ajustement était nécessaire et a été évalué à 15,6 pb pour compenser l'absence de paiement entre le 26 janvier 2009 et le 25 octobre 2009. Cet ajustement intègre à la fois la réduction des frais de mise à disposition de 50 pb (reçus par ING de l'État néerlandais) et la majoration de la commission de garantie de 67 pb (payée par ING à l'État néerlandais).

⁽¹⁵⁾ Ce sera le cas si ING rachète le portefeuille, en tout ou en partie, à l'État néerlandais.

chiffant à i) 9 milliards d'USD (dont 8,25 milliards d'USD déjà émis) et ii) 5 milliards d'EUR (dont 4,15 milliards d'EUR déjà émis). ING acquitte une commission de garantie de 84 pb en moyenne sur le montant garanti.

- (47) Les Pays-Bas confirment que toutes garanties additionnelles accordées à ING feront l'objet d'une notification individuelle. La garantie jusqu'à concurrence de [...] milliards d'EUR que les Pays-Bas se sont engagés à accorder dans le contexte de la mise en œuvre du plan de restructuration pour le financement de Westland Utrecht Hypotheekbank (WUH)/InterAdvies, comme décrit aux considérants 55 et 85, sera aussi notifiée séparément à la Commission. Ces garanties jusqu'à [...] milliards d'EUR font partie intégrante du plan de restructuration visé dans la présente décision mais la nécessité et la rémunération de ces garanties doivent encore être établies par les Pays-Bas et seront évaluées par la Commission dans une décision distincte, une fois que la mesure aura fait l'objet d'une notification individuelle.

3. LE PLAN DE RESTRUCTURATION

3.1. Mesures prévues dans le plan

- (48) ING envisage de simplifier la structure du groupe, de réduire les coûts, de limiter les risques, de procéder à un certain nombre de cessions, de développer une politique de rémunération viable, d'adapter sa structure financière, de mettre en place de nouveaux objectifs en termes de ratios de capital internes, et d'accroître le volume des financements à long terme à partir d'autres sources que les dépôts. Le plan de restructuration doit être mis en œuvre dans un délai de cinq ans.
- (49) Pour simplifier le groupe, ING a regroupé ses six lignes d'activités au sein de deux divisions, la banque et l'assurance. Chaque division est ainsi devenue responsable de l'exécution de sa propre stratégie et de la gestion de son bilan. Le plan de restructuration prévoit qu'ING ne poursuivra que les activités bancaires, en se dégageant progressivement de la branche assurance.

- (50) Les activités bancaires se concentreront principalement sur l'Europe, tout en exploitant des opportunités de croissance sélectives dans d'autres parties du monde. Au plan stratégique, ING envisage de privilégier une banque de détail génératrice de profits stables sur des marchés matures, des opportunités de croissance sélectionnées pour la banque de détail en Europe centrale et orientale, des activités de banque d'affaires à orientation européenne alignées sur la banque de détail, ainsi qu'une activité financière spécialisée. La banque opérera sur la base de produits standardisés et un haut degré d'automatisation. Au lieu d'acquiescer des placements tels que des titres adossés à des actifs (ABS), le groupe créera dans une mesure croissante ses propres formules d'investissement.

- (51) Des réductions de coûts de 1,3 milliard d'EUR sont prévues pour 2009. 35 % de celles-ci seront réalisés en comprimant les charges afférentes aux équivalents temps plein (ETP), et 65 % au travers d'autres diminutions de dépenses touchant le personnel extérieur, les activités de marketing et les épreuves de Formule 1. Le siège contribue aux réductions de coûts. En août 2009, une réduction de plus de 800 millions d'EUR avait déjà été réalisée. Pour ce faire, ING a constitué une provision pour restructuration de l'ordre de 450 millions d'EUR après impôts.
- (52) ING envisage également plusieurs mesures de réduction des risques, telles que des programmes de couverture (hedging), des contractions, fermetures et liquidations de positions risquées, ainsi qu'une diminution de l'exposition directe au marché des actions. Concernant son portefeuille d'investissements, ING a bénéficié d'une mesure de protection des actifs de la part des Pays-Bas, sous la forme de la mesure de sauvetage AD portant sur le portefeuille Alt-A. D'autres mesures mises en œuvre par ING comprennent le reclassement d'un certain nombre de ses ABS de la catégorie AFS (titres disponibles à la vente) à la catégorie HTM (titres détenus jusqu'à échéance), afin de restreindre la volatilité de la réserve de réévaluation négative. ING réduira son exposition aux classes d'actifs les plus risquées au sein des CMBS et RMBS américaines. En outre, ING ne lancera pas de nouvelles initiatives qui auraient pour effet d'accroître son exposition directe au marché immobilier.
- (53) La Commission croit comprendre qu'ING va adopter une stratégie commerciale [prudente], s'agissant notamment d'ING Direct, dans la mesure où ING souhaite fonder désormais son [...] d'entreprise sur des prix corrects⁽¹⁶⁾, et ne pas exercer une influence prédominante sur les prix.
- (54) Conformément à sa nouvelle stratégie commerciale, ING œuvre actuellement à plusieurs cessions qui auront un impact significatif sur son bilan. Il est prévu que les mesures de restructuration présentées dans le plan de restructuration amendé d'ING produisent une réduction de la taille bilantaire de 616 milliards d'EUR, compte tenu du dimensionnement des entités actives au 30 septembre 2008. Cette réduction de 616 milliards d'EUR résultera d'initiatives de désendettement et d'intégration bilantaire au niveau de la banque (représentant environ [...] milliards d'EUR), de cessions bancaires (à peu près [...] milliards d'EUR) et du désengagement de l'intégralité d'ING Insurance (environ [...] milliards d'EUR). Quoiqu'affichant un bilan moins important que celui de la banque, l'assurance intervenait néanmoins pour quelque 50 % dans les résultats d'ING d'avant la crise⁽¹⁷⁾. Par rapport au bilan du troisième trimestre 2008 (1,376 milliard d'EUR), la réduction totale de la taille bilantaire représente approximativement 45 %.
- (55) Dans le cadre des désengagements, le plan de restructuration prévoit qu'ING cédera, aux Pays-Bas, une banque de détail parfaitement fonctionnelle et transférable (pour plus de détails, voir le considérant 85 ci-dessous), à savoir l'actuelle filiale InterAdvies (Westland Utrecht Hypotheekbank, Westland Utrecht Effectenbank, Nationale Nederlanden Hypotheekbedrijf et Nationale Nederlanden Financiële Diensten), à laquelle sera joint le portefeuille de crédits à la consommation de l'ancienne Postbank. ING s'efforcera d'autonomiser l'activité InterAdvies (ci-après dénommée «WUH/InterAdvies») [sur la base d'un calendrier détaillé]. Le bilan total de l'entité s'élèvera à environ [25-50] milliards d'EUR.
- (56) [...] la cession de WUH/InterAdvies n'a soulevé aucune objection en termes de risques pour la stabilité financière du groupe, les autorités néerlandaises ont communiqué une étude du marché néerlandais de la banque de détail réalisée par un expert indépendant et montrant que les comptes courants, bien que généralement considérés comme un produit d'ancrage des ventes croisées dans la banque de détail, ne sont pas essentiels pour la distribution des crédits hypothécaires et autres produits bancaires aux Pays-Bas, et plus particulièrement dans le cas d'ING. De plus, cette étude souligne l'importance de l'Internet en tant que canal de vente aux Pays-Bas, en cela qu'il réduit la nécessité d'un réseau de succursales pour la distribution de produits bancaires. D'après les autorités néerlandaises, d'autres produits peuvent être associés aux produits hypothécaires distribués par WUH/InterAdvies. Le portefeuille de crédits à la consommation inclus dans la cession peut notamment servir de point d'entrée vers d'autres gammes de produits.
- (57) De manière détaillée, ING envisage de vendre ou de céder les autres entités, activités ou produits suivants:
- ING Life Taiwan (déjà réalisé)
 - Arrêt de la vente des rentes variables à prime unique (SPVA) au Japon (déjà réalisé)
 - Liquidation du portefeuille de rentes variables existantes aux États-Unis
 - Liquidation de l'activité Produits financiers aux États-Unis
 - Interruption du lancement prévu d'ING Direct Japon (déjà réalisé)
 - Cession de l'assurance non-vie au Canada (déjà réalisé)
 - Cession de l'activité Rentes et Crédits hypothécaires au Chili (déjà réalisé)
 - Cession de l'assurance en Russie — Fonds de pension non étatiques (déjà réalisé)
 - Cession de l'assurance en Argentine — Origines Seg. De Retiro (déjà réalisé)

⁽¹⁶⁾ [...].

⁽¹⁷⁾ En moyenne, durant la période 2004-2007, 52 % du bénéfice avant impôts du groupe provenaient des assurances.

- Cession de l'assurance en Asie — HK platform services (déjà réalisé)
- Cession des services financiers privés en Asie et en Suisse (signé)
- Cession de la réassurance collective aux États-Unis (signé)
- Cession de l'assurance dans la zone Asie-Pacifique [Australie (signé), Nouvelle-Zélande (signé), Japon, Corée, Hong Kong, Inde, Thaïlande, Malaisie]
- Cession de la gestion d'actifs dans la zone Asie-Pacifique
- Cession de l'activité Prestations sociales aux États-Unis
- Cession de l'assurance aux États-Unis (US Retirement Services, US FA, Traditional Life)
- Cession de la gestion d'actifs aux États-Unis
- Cession d'ING Direct USA
- Cession de l'assurance en Amérique latine (Brésil, Chili, Mexique, Pérou, Colombie, Uruguay)
- Cession de la gestion d'actifs en Amérique latine
- Cession de l'assurance en Europe centrale (Bulgarie, République tchèque, Grèce, Hongrie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Espagne)
- Cession de la gestion d'actifs en Europe
- Cession de l'assurance dans le Benelux [Nationale Nederlanden Insurance, RVS, Retail Insurance Netherlands (anciennement Postbank Insurance), Insurance Belgium, Insurance Luxembourg]
- Cession des activités d'InterAdvies (Westland Utrecht Hypotheekbank, Westland Utrecht Effectenbank, Nationale Nederlanden Hypotheekbedrijf, Nationale Nederlanden Financiële Diensten), associées au portefeuille de crédits à la consommation de l'ancienne Postbank (voir engagements des Pays-Bas pour plus de détails).
- (58) ING prévoit pour la banque une croissance organique de l'ordre de [...] % par an pendant la période de restructuration [...]. ING envisage de réaliser l'essentiel de cette croissance au travers de l'activité de prêt en faveur de l'économie réelle (ménages et entreprises).
- (59) ING met également en œuvre une nouvelle politique de rémunération dans le cadre de laquelle le Conseil de surveillance d'ING s'engage à élaborer une politique de rémunération durable pour le Comité exécutif et les membres de la direction. Ces mécanismes incitatifs seront liés à une création de valeur à long terme, moyennant une prise en compte des risques et en limitant les possibilités de «récompenses en cas d'échec».
- (60) ING s'engage à éliminer le double effet de levier dès que possible mais au plus tard en [...].
- 3.2. Capacité à assurer la viabilité dans le cadre d'un scénario de base et d'un scénario de crise**
- (61) ING a communiqué un scénario de base et un scénario de crise dans le but de démontrer sa capacité à assurer sa viabilité à long terme.
- (62) Dans le scénario de base, ING [...]. On y retient par ailleurs que les marchés des actions [...].
- (63) Dans ce scénario de base, le résultat net du groupe [...]. Le bénéfice total du groupe [...]. Le rendement des fonds propres (RoE) serait de [...]. ING Insurance [...].
- (64) Pour la banque, ING table sur une augmentation annuelle des engagements pondérés en fonction du risque («RWA») d'environ [...] (avant cessions), due en partie à [...]. Le résultat (hors modifications et dépréciations à la juste valeur) devrait [...]. Après 2010, il est prévu que la banque d'affaires [...] et que la banque de détail [...].
- (65) ING Bank s'attend à réaliser ses objectifs de dotation en fonds propres tout au long de la période envisagée. ING a fixé de nouveaux objectifs de capitalisation interne pour la banque, à savoir un ratio Tier 1 de [...] % et un ratio Core Tier 1 de [...] %. Pour ING Insurance, le ratio de couverture des capitaux ciblé demeure inchangé à 150 %.
- (66) Dans le scénario de base, son ratio de solvabilité total (capital total/RWA) serait de l'ordre de [...] durant toute la période de restructuration, avec des points bas à [...].
- (67) ING Insurance sera cédée durant la période de restructuration [...]. Dans le scénario de base, les cessions sont supposées dégager un produit net de [...] d'EUR [...].
- (68) Dans un scénario alternatif où la cession de la branche assurance s'opère par [...], ING s'attend aussi à ce que la cession de ses parts produise un résultat net supérieur.
- (69) ING a également présenté un scénario de crise [...].
- (70) [...]. À cela s'ajoute la prise en considération par ING de probabilités de défaut nettement accrues, ainsi que de LGD majorés (taux de pertes en cas de défaut).

- (71) Dans ce scénario de crise, le résultat commercial sous-jacent du Groupe ING serait [...].
- (72) Malgré les prémisses de ce scénario de crise, la capitalisation d'ING resterait suffisante et continuerait à satisfaire aux exigences réglementaires. [...].
- (73) Les Pays-Bas précisent à cet égard que dans les scénarios de crise, ING a, pour calculer les LGD de ses portefeuilles de crédits, utilisé des modèles de LGD dûment approuvés par l'organe de contrôle des marchés financiers, De Nederlandsche Bank (la banque centrale néerlandaise, ci-après dénommée «DNB»). [...].
- (74) ING a en outre appliqué des prémisses supplémentaires plus rigoureuses — allant nettement au-delà du scénario de crise présenté pour les prêts hypothécaires de détail néerlandais⁽¹⁸⁾ [...]. Mais même en partant de là, la capitalisation d'ING demeure suffisante puisqu'elle continue à satisfaire aux exigences réglementaires et parvient même à maintenir un tampon de fonds propres supplémentaires important.
- (75) Les autorités néerlandaises indiquent que la banque a réussi toutes les simulations de crise de son superviseur pour ce qui est de la liquidité. [...].
- option de conversion, les Pays-Bas recevant alors soit [...] millions d'actions ordinaires ING, soit un montant en liquide de [...] milliards d'EUR, plus environ [...] millions d'EUR d'intérêts courus.
- c) [...].
- (77) Au total, les [...] transactions procureront, à titre indicatif, un IRR de [15-25] % aux Pays-Bas. Ceux-ci sont tenus de notifier à la Commission toute modification de l'accord réglant le rachat des titres.
- (78) À ce jour, ING n'a reporté aucun paiement de coupons associés aux instruments hybrides Tier 1 émis par le groupe.
- (79) Le 14 octobre 2009, ING a procédé au remboursement par anticipation d'une obligation Lower Tier. ING a fait part à la Commission de ses regrets à ce propos, en signalant qu'il s'agissait d'un malentendu [...]. De plus, les Pays-Bas réitèrent avoir bien compris qu'en principe, la Commission ne considère pas que le remboursement anticipé d'instruments financiers Tier 1/Tier 2 soit adéquat pour des banques en cours de restructuration et accepte qu'à l'avenir, un tel achat soit discuté au cas par cas et soumis à l'aval de la Commission, pour une durée de trois ans à compter de la date d'adoption de cette décision ou jusqu'à la date à laquelle ING aura entièrement racheté à l'État néerlandais les titres Core Tier 1 (y compris les intérêts courus afférents aux coupons Core Tier 1 et les frais de sortie), selon ce qui survient en premier.

3.3. Stratégie de sortie

- (76) Dans le scénario de base du plan de restructuration d'ING, les titres Core Tier 1 seront rachetés par ING sur la base suivante:
- a) Une première tranche d'un montant notionnel de 5,0 milliards d'EUR doit être rachetée vers le 17 décembre 2009 à un prix minimum de 5,75 milliards d'EUR. Ce prix présumé assure aux Pays-Bas un taux de rentabilité interne (IRR) de 15 %, comprenant le rendement de base de 8,5 % ainsi qu'une prime additionnelle d'au moins 340 millions d'EUR et pouvant aller jusqu'à 705 millions d'EUR⁽¹⁹⁾ en fonction d'un renchérissement éventuel de l'action ING. Le prix de rachat exact sera donc conditionné par le cours de l'action ING.
- b) Une tranche supplémentaire d'un montant notionnel de [...] milliards d'EUR sera rachetée en [...] à un prix présumé de [...] milliards d'EUR. Ce prix postule un rachat à 150 % du pair (15 EUR par action), plus 8,5 % d'intérêts courus pour une année conformément aux conditions originales de l'accord sur les titres Core Tier 1. ING a aussi la faculté de racheter cette tranche après 2011 et d'exercer ensuite son
- (80) Aucune sortie unilatérale n'est prévue pour la mesure de sauvetage AD et les Pays-Bas s'engagent à notifier à la Commission toute résiliation conventionnelle de la mesure de sauvetage AD. Le plan de restructuration considère toutefois dans le scénario de base que la mesure restera en place jusqu'après 2013.

3.4. Engagements des Pays-Bas

- (81) Concernant les mesures de sauvetage AD (à savoir le «dispositif de soutien des actifs illiquides» ou DSAI), les Pays-Bas prennent les engagements suivants:
- À partir du 25 octobre 2009, le Groupe ING effectuera au bénéfice des Pays-Bas des paiements supplémentaires correspondant à un ajustement de la rémunération Alt-A de - 50 points de base sur les frais de mise à disposition perçus par ING et de + 82,6 points de base sur la commission de garantie payée par ING. L'ajustement de la commission de garantie comprend 15,6 points de base représentant un ajustement pour

⁽¹⁸⁾ [...]

⁽¹⁹⁾ En supposant que le remboursement intervienne 400 jours après l'émission.

la période allant du 26 janvier 2009 — date de démarrage du DSAI ⁽²⁰⁾ (à savoir la mesure de sauvetage AD) — au 25 octobre 2009. Les paiements supplémentaires seront effectués aussi longtemps que l'accord du DSAI restera d'application.

— Les paiements supplémentaires seront mis en œuvre par le biais d'un accord distinct entre le Groupe ING et les Pays-Bas, en sorte de préserver l'intégrité du DSAI initial.

— Abstraction faite de la partie afférente à la période allant du 26 janvier 2009 au 25 octobre 2009 (c'est-à-dire les 15,6 points de base inclus dans l'ajustement de la commission de garantie), les paiements supplémentaires ne supposent pas de versement résiduel dans le cas d'une invalidation anticipée du DSAI. Le montant des paiements supplémentaires non réglés, afférents à la période comprise entre le 26 janvier 2009 et le 25 octobre 2009 (c'est-à-dire les 15,6 points de base inclus dans l'ajustement de la commission de garantie), restera à acquitter en cas d'invalidation partielle ou complète de la transaction initiale. Si le DSAI est invalidé en partie, ce remboursement anticipé sera alors appliqué au pro rata.

— Les Pays-Bas s'engagent à notifier à la Commission toute invalidation anticipée, partielle ou complète, de la mesure de sauvetage AD.

(82) Concernant les réductions de tailles bilantaires, ainsi que l'engagement de céder la branche assurance, ING Direct US et d'autres entités avant fin 2013, les Pays-Bas s'engagent à ce qui suit:

— D'ici à fin 2013, ING réduira son bilan de 45 % par rapport au 30 septembre 2008 et se désengagera des entités dont la liste figure au considérant 57, notamment toutes celles qui relèvent de la branche assurance et ING Direct US, [...].

— Ces chiffres se fondent sur des projections qui ne prennent pas en compte l'impact possible de la croissance organique et excluent toutes augmentations supplémentaires liées à d'éventuelles exigences réglementaires nouvelles, comme dans le cas où, par exemple, les banques seraient obligées de détenir des tampons de liquidité sensiblement supérieurs en vertu de (nouvelles) réglementations européennes. De telles exigences seraient susceptibles d'accroître le bilan nettement au-delà des projections de croissance organique actuelles.

— ING ne se verra imposer aucune restriction en matière de croissance organique (c'est-à-dire non liée à des acquisitions) du bilan de ses activités. [...]. À l'avenir, ING aura pour politique générale d'utiliser essentiellement la croissance des fonds confiés par sa clientèle pour accroître l'activité de prêts en faveur de l'économie réelle (entreprises et consommateurs) et réduire son exposition aux classes d'actifs les plus risquées au sein des CMBS et RMBS américaines. [...] ⁽²¹⁾.

— S'agissant des entités qu'ING s'engage à vendre (suivant la liste du considérant 57), si la cession de l'une desdites entités n'a pas été réalisée pour le 31 décembre 2013 (par exemple sur la base d'un contrat de vente définitif et contraignant), la Commission pourra, lorsqu'il y a lieu ou en présence de circonstances exceptionnelles, accorder une prolongation de cette période, en réponse à une demande formulée par les Pays-Bas ⁽²²⁾. En pareil cas, la Commission pourra aussi i) demander aux Pays-Bas de désigner un ou plusieurs fiduciaire(s) [chargé(s) de la cession] ⁽²³⁾, présélectionnés et proposés par ING (et soumis à l'approbation de la Commission), [...].

— Chaque fois qu'ils sollicitent le prolongement d'un délai, les Pays-Bas soumettront leur demande à la Commission au plus tard un mois avant l'expiration dudit délai, en justifiant de son bien-fondé. Dans des circonstances exceptionnelles, les Pays-Bas seront habilités à solliciter un prolongement durant le dernier mois de la période impartie.

(83) Les Pays-Bas s'engagent en outre à ce qu'ING se tienne à l'interdiction de procéder à des acquisitions:

— ING s'abstiendra de toute acquisition d'établissements financiers durant une période déterminée. Ces engagements s'appliqueront pendant trois ans à compter de la date de la décision de la Commission ou jusqu'à la date à laquelle ING aura entièrement racheté aux Pays-Bas les titres Core Tier 1 (y compris les intérêts courus afférents aux coupons Core Tier 1 et les frais de sortie). ING s'abstiendra également, durant cette même période, de toute (autre) acquisition d'activités qui ralentirait le remboursement des titres Core Tier 1 aux Pays-Bas.

— En dépit de cette interdiction, ING pourra, après avoir obtenu l'approbation de la Commission, acquérir des entreprises, notamment si cela s'avère essentiel en vue de sauvegarder sa stabilité financière ou sa compétitivité sur les marchés concernés.

⁽²¹⁾ [...]

⁽²²⁾ En particulier, chaque fois qu'une cession a été entreprise par le biais d'une IPO déjà entamée et qu'un nombre important d'actions (30 % ou plus) a été placé avant la fin de la période de cession, la Commission (en consultation avec l'État néerlandais, ING et le fiduciaire) envisagera activement d'accorder à l'entité plus de temps pour placer les actions restantes.

⁽²³⁾ Il est admis que plusieurs fiduciaires puissent être désignés en fonction des différentes régions et/ou activités.

⁽²⁰⁾ Dispositif de soutien des actifs illiquides.

(84) Les Pays-Bas s'engagent en outre à interdire à ING d'exercer une influence prédominante sur les prix:

— Sans autorisation préalable de la Commission, ING n'offrira pas de prix plus favorables sur ses produits standardisés (sur les marchés définis ci-dessous) que ses trois concurrents directs offrant les meilleurs prix, eu égard aux marchés de l'Union européenne où ING détient une part de marché de plus de 5 %.

— Cette condition est limitée aux produits standardisés d'ING sur les marchés de produits suivants: i) marchés de l'épargne de détail, ii) marchés des crédits hypothécaires de détail, iii) services financiers privés dans la mesure où ceux-ci impliquent les produits hypothécaires ou produits d'épargne ou iv) formules de dépôt pour PME (PME au sens de la définition traditionnellement/couramment utilisée par ING dans ses activités au sein du pays concerné). Dès qu'elle se rend compte qu'elle offre pour ses produits des prix plus favorables que ceux de ses trois concurrents proposant les meilleurs prix, ING sera tenue d'ajuster ses prix, dès que possible et sans délai injustifié, sur un niveau répondant au présent engagement.

— Cette condition s'appliquera pendant trois ans à compter de la date de la présente décision ou jusqu'à la date à laquelle ING aura entièrement racheté aux Pays-Bas les titres Core Tier 1 (y compris les intérêts courus des coupons CT1 et les frais de sortie), selon la plus courte de ces deux périodes. Un fiduciaire de surveillance présélectionné et proposé par ING sera désigné par les Pays-Bas pour vérifier ladite condition. Le fiduciaire en question est soumis à l'approbation de la Commission.

— De plus, pour supporter la viabilité à long terme d'ING, ING Direct s'abstiendra, sans autorisation préalable de la Commission, d'exercer une influence prédominante sur les prix au niveau des produits standardisés d'ING sur les marchés des prêts hypothécaires et de l'épargne de détail au sein de l'Union européenne, pendant trois ans à compter de la présente décision ou jusqu'à la date à laquelle ING aura entièrement racheté aux Pays-Bas les titres Core Tier 1 (y compris les intérêts courus des coupons Core Tier 1 et les frais de sortie). Dès qu'elle se rend compte qu'elle influence les prix de manière

prédominante sur un marché de prêts hypothécaires ou d'épargne de détail au sein de l'Union européenne, ING ajustera ses prix, dès que possible et sans délai injustifié, sur un niveau répondant au présent engagement.

— Un fiduciaire de surveillance, présélectionné et proposé par ING, sera désigné par les Pays-Bas pour surveiller ladite condition. Le fiduciaire en question est soumis à l'approbation de la Commission.

(85) Les Pays-Bas s'engagent dans le cadre de plusieurs dispositions détaillées eu égard à la cession de WUH/InterAdvies:

— ING créera aux Pays-Bas une nouvelle entité ad hoc qui sera scindée de ses activités de banque de détail néerlandaises actuelles. Il devra en résulter que cette nouvelle entité cédée est une entreprise viable et compétitive, autonome et distincte des activités conservées par ING et pouvant être transférée à un acquéreur adéquat. Cette nouvelle entreprise regroupera les activités de WUH/InterAdvies, qui fait actuellement partie de la branche assurance néerlandaise, et le portefeuille de crédits à la consommation d'ING Bank. WUH/InterAdvies est une entité d'ING placée sous les auspices de la division Nationale Nederlanden Insurance. Il s'agit (principalement) d'une banque de crédit hypothécaire opérant sur la base de ses propres licences bancaires. Acteur «autonome» viable, elle possède sa propre force de vente pour le service à la clientèle et une organisation indépendante disposant de solides résultats sous-jacents. La scission sera réalisée sous la supervision du fiduciaire en charge de la supervision, en coopération avec le «Hold Separate Manager». Dans ce contexte, durant la période de la scission, le fiduciaire chargé de la surveillance pourra recommander à ING d'inclure dans l'entreprise à céder certains actifs corporels et incorporels (en rapport avec ladite entreprise) dès lors qu'il considère objectivement que ceux-ci sont nécessaires pour assurer une pleine et entière conformité avec les obligations faites à ING en matière de résultats, telles que susmentionnées, et notamment la viabilité à long terme et la compétitivité de l'entreprise à céder. Si ING n'est pas d'accord avec le fiduciaire chargé de la surveillance quant à la nécessité objective d'inclure de tels actifs corporels ou incorporels pour assurer la viabilité à long terme et la compétitivité de l'entreprise à céder, ING en informera le fiduciaire par écrit. En pareil cas, les cadres supérieurs d'ING et le fiduciaire tiendront, dans un délai [...], une réunion visant à dégager un consensus. Si aucun consensus n'est atteint, ING et le fiduciaire désigneront, sans délai injustifié, une tierce partie indépendante possédant une expertise du secteur financier («Expert») pour entendre les arguments des parties et trouver

une solution par la médiation. Si ce type de solution ne peut être atteint, l'Expert décidera alors, dans les [...] suivant sa désignation, de la nécessité objective d'inclure les actifs corporels ou incorporels visés dans l'entreprise à céder pour assurer sa viabilité à long terme et sa compétitivité, et les parties accepteront la décision de l'Expert en la matière et s'y conformeront. Les problèmes concernant un désaccord seront mentionnés dans le rapport du fiduciaire de surveillance à la Commission.

- ING s'engage à créer des conditions optimales pour la cession en élaborant un plan d'entreprise, en créant une plate-forme internet et en consacrant des ressources commerciales à l'entité scindée. De même, si l'acquéreur le souhaite, elle mettra à disposition des capacités de paiement (de nature commerciale). De plus, ING aidera à la création d'une fonction de trésorerie et assurera la capitalisation pendant les deux années suivant la cession, cette contribution d'ING se réduisant progressivement au fil de cette période. L'aide au financement d'ING sera fondée sur des prix de cession internes. ING [...] de solliciter des Pays-Bas l'octroi de fonds garantis par l'État jusqu'à concurrence de [...] milliards d'EUR pour le financement de l'entreprise WUH. Dans ce cas, les autorités néerlandaises s'engagent à notifier séparément cette mesure.
- De plus, ING s'abstiendra, durant une période intérimaire [...], de démarcher activement les clients de WUH pour des produits que l'entreprise fournissait à ces clients à la date d'adoption de la présente décision.
- ING s'efforcera de scinder l'entreprise WUH dans un délai [...]. Après la période de scission [...], ING autonomisera WUH et tentera de céder les parts de cette entreprise [...] (24).
- Un fiduciaire chargé de la surveillance et un *hold separate manager* seront désignés dans [...] à compter de la date de la présente décision de la Commission et un fiduciaire chargé du désengagement sera désigné [...]. Tous les fiduciaires seront désignés par les Pays-Bas après présélection par, et sur proposition d'ING. Les fiduciaires sont soumis à l'approbation de la Commission.

(86) Les coûts de tous les fiduciaires désignés durant le processus de restructuration seront pris en charge par ING.

(87) Pour restaurer la viabilité, les Pays-Bas s'engagent à ce qu'ING souscrive aux dispositions suivantes:

(24) [...]

- ING s'engage, une fois que les marchés seront revenus à une certaine détente, à orienter ses capitaux ne provenant pas de dépôts vers des financements à plus long terme via l'émission d'un nombre accru de titres de créance portant une échéance à plus d'un an. [...]

- ING mettra tout en œuvre pour éliminer dès que possible son double effet de levier (lié à l'utilisation de «*core debts*» comme fonds propres dans ses filiales) et cela au plus tard [...]. Le double effet de levier sera automatiquement éliminé dès lors que le Groupe ING redeviendra une banque réglementée.

(88) S'agissant du report des coupons et du rachat des titres Tier 1 et Tier 2, les Pays-Bas s'engagent à ce qu'ING souscrive aux dispositions suivantes:

- Si une émission de droits de souscription de plus de est nécessaire pour racheter 50 % des titres Core Tier 1, y compris les intérêts courus y afférents et les frais de sortie, ING ne sera pas tenue de reporter les paiements des coupons sur les hybrides les 8 et 15 décembre 2009 (25) ni aucun paiement de coupons sur les hybrides par la suite.

- Si une telle émission de droits de souscription n'a pas lieu et qu'ING avait généré une perte lors de l'exercice précédent, ING sera tenue de reporter les coupons hybrides, dans la mesure où elle a la faculté de le faire, de trois années à compter de la date de la décision de la Commission ou jusqu'à la date à laquelle ING aura entièrement racheté aux Pays-Bas les titres Core Tier 1 (y compris les intérêts courus des coupons Core Tier 1 et les frais de sortie), selon la période la plus courte.

- Les autorités néerlandaises sont conscientes que la Commission est opposée au fait que les bénéficiaires d'aides d'État rémunèrent leurs propres fonds (fonds propres et dette subordonnée) lorsque leurs activités ne génèrent pas suffisamment de profits (26) et que dans ce contexte, la Commission est en principe opposée au remboursement anticipé de titres Tier 2 et Tier 1. ING regrette le malentendu concernant le remboursement par anticipation d'une obligation Lower Tier le 14 octobre 2009. À l'avenir, le remboursement anticipé de fonds propres complémentaires Tier 2 et de base Tier 1 sera soumis au cas par cas pour autorisation à la Commission, pendant une durée de trois ans à compter de la date de la présente décision ou jusqu'à la date à laquelle ING aura entièrement racheté aux Pays-Bas les titres Core Tier 1 (y compris les intérêts courus sur les coupons Core Tier 1 et les frais de sortie).

(25) Pour autant qu'il soit clair qu'une partie des produits de l'émission de droits de souscription sera utilisée pour les paiements des coupons.

(26) Voir paragraphe 26 de la communication de la Commission sur le retour à la viabilité à long terme et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'État, JO C 195 du 19.8.2009, p. 9.

(89) Les Pays-Bas s'engagent à ce qu'ING ne mène pas de campagne de communication présentant la mesure de recapitalisation comme un avantage concurrentiel.

(90) Les Pays-Bas s'engagent à ce qu'ING maintienne les restrictions sur ses politiques de rémunération et activités de marketing comme prévu précédemment dans les accords concernant les titres Core Tier 1 et le dispositif de soutien des actifs illiquides.

(91) ING et les Pays-Bas s'engagent à ce que le rapport intérimaire concernant la mise en œuvre du plan de restructuration soit fourni à la Commission tous les six mois à compter de la date de la présente décision.

(92) Les autorités néerlandaises s'engagent à ce que la restructuration d'ING soit entièrement exécutée avant fin 2013.

4. RAISONS MOTIVANT L'OUVERTURE D'UNE ENQUÊTE

(93) Dans la décision d'ouverture, la Commission exprimait des doutes quant à la conformité de la mesure initiale avec la communication sur les actifs dépréciés, notamment au niveau de la valorisation et de la répartition des charges. La Commission a toutefois constaté que la mesure était alignée sur les conditions d'éligibilité des actifs, le mécanisme de gestion des actifs, la transparence et la communication des informations, et s'assortissait d'une prime de garantie, tels que stipulés dans la communication sur les actifs dépréciés.

(94) S'agissant de la valorisation, les autorités néerlandaises ont affirmé que la valeur économique réelle (VER) du portefeuille correspondait à 97,3 % de sa valeur nominale dans un scénario de base et à 88,8 % de sa valeur nominale dans un scénario de crise. Sur cette base, le portefeuille a été cédé aux Pays-Bas à 90 % de la valeur nominale. La Commission a exprimé des doutes quant à l'évaluation de la VER, notamment sur le choix du taux d'actualisation, les hypothèses retenues pour les prix des biens immobiliers, les niveaux de rehaussement du crédit et d'autres problèmes de valorisation.

(95) S'agissant de la répartition des charges, la Commission exprimait des doutes concernant le niveau de la commission de financement et le caractère approprié de la commission de gestion payée par les Pays-Bas à ING. De plus, comme la Commission nourrissait des doutes au sujet de l'évaluation du portefeuille, toute conclusion négative ressortant de l'examen de cette valorisation pouvait aussi affecter directement l'appréciation de la prime de garantie.

5. APPRÉCIATION DE L'AIDE

5.1. Existence de l'aide

(96) En vertu de l'article 87, paragraphe 1, du traité, toute aide accordée par un État ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui fausse ou qui menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions, est incompatible avec le marché commun, dans la mesure où elle affecte les échanges entre États membres.

(97) La Commission a déjà établi dans la décision d'ouverture que la recapitalisation d'ING constitue une aide d'État d'un montant correspondant au capital injecté, à savoir 10 milliards d'EUR.

(98) La modification apportée à la prime de remboursement constitue également une aide d'État dans la mesure où l'État renonce à son droit d'encaisser des revenus. Comme ING avait déjà accepté d'acquitter une prime de remboursement de 150 %, toute réduction à ce niveau est en fait synonyme d'un manque-à-gagner. La modification des modalités de remboursement de l'apport en capital consenti par les autorités néerlandaises entraîne un bénéfice supplémentaire pour ING, en l'occurrence une aide additionnelle de l'ordre de 2 milliards d'EUR, comme précisé plus haut au considérant 34.

(99) Concernant la mesure de sauvetage AD, la Commission a indiqué dans la décision d'ouverture que celle-ci constituait une aide. Le montant de l'aide résultant de la mesure de sauvetage AD correspond à la différence entre le prix de cession (basé sur la valeur économique réelle) et le prix du marché du portefeuille transféré. D'après les informations communiquées par les autorités néerlandaises, la valeur nominale totale du portefeuille de crédits Alt-A était de 39 milliards d'USD au 31 décembre 2008 80 % du portefeuille ont été cédés aux autorités néerlandaises à 87 % de la valeur nominale (basée sur la mesure modifiée), ce qui représente 27,1 milliards d'USD. Toujours d'après les informations fournies par les autorités néerlandaises, la valeur de marché totale du portefeuille de crédits Alt-A s'établissait, le 31 décembre 2008, à 25,8 milliards d'USD, dont 80 % (20,6 milliards d'USD) ont été cédés aux Pays-Bas. La différence entre le prix de cession et le prix du marché du portefeuille cédé est donc de 6,5 milliards d'USD, ce qui correspond à environ 5,0 milliards d'EUR⁽²⁷⁾. Le montant de l'aide résultant de la mesure de sauvetage AD se chiffre dès lors à 5 milliards d'EUR.

(100) Les 10 milliards d'EUR d'apport en capital ont été initialement alloués comme suit au sein du groupe: 5 milliards d'EUR à ING Bank, 4 milliards d'EUR à ING Insurance et 1 milliard d'EUR au niveau du holding. ING a, à tout moment, la faculté de transférer le montant de l'injection de capital entre ING Bank, ING Insurance et le holding.

⁽²⁷⁾ En tenant compte d'un taux de change EUR/USD de 1,3.

- (101) En outre, 85 % des cash-flows cédés aux Pays-Bas dans le cadre de la mesure de sauvetage AD couvraient des actifs détenus par ING Bank, contre 15 % détenus par ING Insurance. Du montant total de l'aide résultant de la mesure de sauvetage AD (5 milliards d'EUR), 4,25 milliards d'EUR doivent dès lors être attribués à ING Bank et 0,75 milliard d'EUR à ING Insurance.
- (102) Il s'ensuit pour ING Bank un montant d'aide total de 9,25 milliards d'EUR [représentant 2,7 % des RWA d'ING Bank ⁽²⁸⁾], un montant d'aide total pour ING Insurance de 4,75 milliards d'EUR [représentant 50 % du besoin en marge de solvabilité d'ING Insurance ⁽²⁹⁾] et le maintien de 1 milliard d'EUR au niveau du holding.
- (103) Pour des raisons de simplicité et de cohérence avec les termes utilisés dans la communication sur les actifs dépréciés, le montant total de l'aide peut aussi être exprimé exclusivement en fonction des RWA d'ING Bank. Dans ce cas, les deux mesures et l'aide additionnelle de 2 milliards d'EUR issue de la réduction de la prime de remboursement donnent un élément d'aide d'environ 17 milliards d'EUR, qui représente quelque 5 % des actifs pondérés en fonction du risque d'ING Bank.
- (104) ING a par ailleurs reçu 5 milliards d'EUR et 9 milliards d'USD d'aide du régime néerlandais de garantie. Sur la base du taux de change prévalant au moment de l'octroi de ces mesures — 1,3 EUR pour 1 USD —, le montant des garanties accordées s'établit finalement à environ 12 milliards d'EUR, soit approximativement 1 % de l'ensemble du bilan du groupe. Les garanties ont été accordées à une époque où les conditions de marché se détérioraient et où il était difficile pour les banques de lever des fonds. Dès lors, ces garanties n'auraient pas pu être fournies par un investisseur du marché et elles constituent une aide additionnelle, éventuellement jusqu'à concurrence du montant nominal ⁽³⁰⁾.
- (105) Les Pays-Bas soutiennent en outre que pour autonomiser la banque de détail WUH/InterAdvies, ING aura [...] de [...] milliards d'EUR supplémentaires de garanties de la part des Pays-Bas, garanties qui n'ont pas encore été accordées et dont la nécessité doit toujours être établie. Les Pays-Bas y voient une aide supplémentaire à la restructuration pour le bénéficiaire, qui sera notifiée à un stade ultérieur. La Commission ne s'oppose pas en principe à une telle aide dès lors qu'elle reste limitée au minimum nécessaire pour la restructuration d'ING ⁽³¹⁾ et qu'elle est suffisamment rémunérée.

⁽²⁸⁾ Fin 2008, les RWA d'ING Bank se chiffraient à 343 milliards d'EUR.

⁽²⁹⁾ Sont pris en considération les besoins en marge de solvabilité de fin 2008.

⁽³⁰⁾ Voir décision de la Commission dans l'affaire C 9/08 du 4 juillet 2008 *SachsenLB*, non encore publiée au JO; décision de la Commission du 29 mai 2009 dans l'affaire N 264/09; Aide au sauvetage de *HSH Nordbank AG*, JO C 179 du 1.8.2009, p. 1; décision de la Commission du 7 mai 2009 dans l'affaire N 244/09 *Commerzbank*, JO C 147 du 27.6.2009, p. 4.

⁽³¹⁾ Voir points 7 et 27 du dernier considérant de la communication sur les restructurations.

- (106) Au total, ING recevra dès lors, au titre de l'aide à la restructuration, jusqu'à [12-22] milliards d'EUR en garanties de liquidité et environ 17 milliards d'EUR d'aides diverses, le tout représentant quelque 5 % des RWA de la banque.

5.2. Compatibilité

5.2.1. Application de l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité

- (107) L'article 87, paragraphe 3, point b), du traité confère à la Commission le pouvoir de décider qu'une aide est compatible avec le marché commun si elle est destinée «à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre». Dans sa récente approbation de la prolongation du régime néerlandais de garantie ⁽³²⁾, la Commission a reconnu que, dans l'ensemble, la menace d'une perturbation grave de l'économie néerlandaise subsiste et que les mesures qui viennent en aide aux banques sont appropriées pour y faire face.
- (108) Vu le poids de ses activités de crédit sur certains marchés régionaux, sa présence transfrontalière, ainsi que son intégration et sa coopération avec d'autres banques, la Commission reconnaît en ING une banque qui revêt une importance systémique. [...] On peut dès lors conclure qu'un tel échec impliquerait de lourdes conséquences pour le secteur financier néerlandais et l'économie réelle. L'aide doit dès lors être appréciée au sens de l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité.

5.2.2. Compatibilité de la mesure de sauvetage AD

- (109) Le traitement des mesures de sauvetage des actifs par les États membres en application de l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité se fonde sur la communication sur les actifs dépréciés. Cette communication énonce les principes auxquels doit obéir toute mesure de sauvetage des actifs.
- (110) Les doutes, exprimés dans la décision d'ouverture, selon lesquels la mesure de sauvetage AD ne répondrait pas aux conditions de compatibilité exposées dans la communication sur les actifs dépréciés sont dissipés.
- (111) Les autorités néerlandaises se sont engagées à adapter la mesure en majorant de 82,6 ⁽³³⁾ pb p.a. la prime de garantie payée par ING aux Pays-Bas, ce qui, corollairement, a également modifié le prix de cession de la mesure, ainsi que la structure des frais annexes. La commission de financement a par ailleurs été réduite de 50 pb p.a.

⁽³²⁾ Décision de la Commission du 7 juillet 2009 dans l'affaire N 379/09 et NN 16/09, non encore publiée au JO.

⁽³³⁾ Se décomposant comme suit: 52 pb p.a. au niveau de la valorisation, 15 pb p.a. pour la commission de gestion, et 15,6 pb p.a. pour couvrir le manque-à-gagner de l'État durant la période comprise entre le 26 janvier et le 25 octobre 2009.

Évaluation

- (112) Avant tout, au cœur de la majoration de 82,6 pb p.a. de la prime de garantie, 52 pb p.a. ont pour vocation de ramener le prix de cession des actifs en portefeuille de 90 % à 87 % de la valeur nominale. Cette modification du prix de cession le met en conformité avec les estimations du portefeuille à sa valeur économique réelle (VER), fondées sur des hypothèses de départ raisonnables. À la suite de la décision d'ouverture, les autorités néerlandaises ont communiqué des évaluations révisées du portefeuille. Après que la Commission ait émis des doutes concernant les hypothèses retenues pour les prix immobiliers et les taux d'actualisation utilisés dans l'évaluation initiale du portefeuille par Dynamic Credit Partners, les autorités néerlandaises ont fourni à la Commission les résultats d'évaluations adoptant la même méthodologie mais basées sur des hypothèses plus conservatrices pour les prix de l'immobilier et les taux d'actualisation. Après consultation avec ses experts extérieurs, la Commission a ajusté les résultats pour tenir compte de facteurs supplémentaires. À partir de cette analyse, on a conclu qu'une VER estimée à 87 % est acceptable au regard des exigences formulées par la communication sur les actifs dépréciés en matière de méthodologie d'évaluation et d'hypothèses réalistes et prudentes, telles que rappelées dans la décision d'ouverture. Avec l'ajustement de la VER à 87 %, les doutes initiaux de la Commission ont dès lors été dissipés.

Structure des frais

- (113) Dans sa décision d'ouverture, la Commission émettait des doutes concernant le niveau de la commission de gestion, initialement fixée à 25 pb p.a. Par le biais d'une augmentation de la prime de garantie de 15 pb p.a. (en plus de 52 pb p.a. permettant d'ajuster l'évaluation et de 15,6 pb p.a. assurant un rattrapage temporel), la commission de gestion a été ramenée à 10 pb p.a., soit un niveau acceptable au vu de la taille du portefeuille sous gestion. Il a aussi été tenu compte des doutes de la Commission, également exprimés dans la décision d'ouverture, qui concernaient la commission de financement, puisque celle-ci a été réduite de 50 pb p.a. Cela étant, la commission de financement est mise en conformité avec les coûts de financement des Pays-Bas, tels que présentés à la Commission par les autorités néerlandaises⁽³⁴⁾. Les doutes initiaux de la Commission relatifs aux commissions de gestion et de financement ont donc été levés.

Répartition des charges

- (114) Concernant la répartition des charges, la communication sur les actifs dépréciés énonce, dans sa section 5.2, le principe général selon lequel les banques devraient, dans toute la mesure du possible, supporter les pertes liées aux actifs dépréciés. La Commission estime qu'une juste répartition des charges ne peut être réalisée que si les actifs dépréciés sont cédés à l'État à un prix de cession qui ne dépasse pas la VER⁽³⁵⁾. La Commission a été

tranquillisée sur ce point par le prix de cession révisé, tel qu'évoqué plus haut au considérant 112.

- (115) L'ajustement du prix de cession est dans ce cas réalisé par une augmentation de la prime de garantie de 52 pb p.a., équivalant en termes de valeur actualisée nette à la différence entre 90 % et 87 % de la valeur nominale. Cela est conforme à la décision d'ouverture, dans laquelle la Commission acceptait le swap de trésorerie et considérait que les ajustements de l'évaluation passeraient par une modification de la prime de garantie. La mesure de sauvetage AD satisfait dès lors aux conditions concernant la juste répartition des charges.
- (116) Enfin, la mesure de sauvetage AD modifiée entrera en vigueur le 25 octobre 2009 alors que des paiements auront été effectués en vertu de la structure de frais initiale de la transaction, plus favorable pour ING, entre le 26 janvier 2009 et le 25 octobre 2009. Afin de rattraper les paiements qu'ING n'a pas effectués au bénéfice de l'État durant cette période, la prime de garantie a été majorée de 15,6 pb p.a. Cette modification était nécessaire pour rendre la mesure compatible avec la communication sur les actifs dépréciés à compter du 26 janvier 2009. Toutefois, la majoration en question n'accroît pas l'évaluation du portefeuille ni la répartition des charges, en cela qu'elle se contente d'appliquer la communication sur les actifs dépréciés à dater de l'entrée en vigueur de la mesure de sauvetage AD, c'est-à-dire avec effet rétroactif.

5.2.3. Compatibilité de l'aide à la restructuration

- (117) La Commission doit apprécier la poursuite de toutes les mesures d'aide d'urgence antérieures en tant qu'aides à la restructuration. La compatibilité de l'aide à la restructuration est évaluée sur la base du plan de restructuration, dans le contexte de la communication de la Commission sur le retour à la viabilité à long terme et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'État⁽³⁶⁾ (la «communication sur les restructurations»). Même si des décisions antérieures ont fait référence aux Lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté⁽³⁷⁾, la Commission a clarifié, au point 49 de la communication sur les restructurations, que toutes les aides notifiées à la Commission avant le 31 décembre 2009 seront appréciées en tant qu'aides à la restructuration des banques, en vertu de la communication sur les restructurations, en lieu et place des Lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté.

Le degré de restructuration requis

- (118) La communication sur les restructurations ne définit pas les conditions dans lesquelles une banque peut être amenée à devoir présenter un plan de restructuration mais s'en remet pour cela aux communications précédentes.

⁽³⁴⁾ L'État néerlandais estime que ses coûts de financement en USD sont de l'ordre de 3 % pour une maturité de 5-7 ans, correspondant à la durée de vie moyenne pondérée du portefeuille.

⁽³⁵⁾ En postulant une rémunération appropriée; celle-ci existait dans le cas d'espèce.

⁽³⁶⁾ JO C 195 du 19.8.2009, p. 9.

⁽³⁷⁾ Voir JO C 244 du 1.10.2004, p. 2. Présence d'une référence explicite dans la communication bancaire, au point 42.

(119) La Commission considère qu'ING devrait connaître une restructuration approfondie notamment parce que le bénéficiaire a déjà reçu une aide d'État contribuant à couvrir ou à éviter des pertes qui, ensemble, dépassent 2 % des RWA totaux de la banque. Cette position est conforme au point 4 de la communication sur les restructurations et au point 55 de la communication sur les actifs dépréciés, ainsi qu'aux engagements précédents d'ING ⁽³⁸⁾.

La restauration de la viabilité

(120) Lorsqu'elle évalue un plan de restructuration, la Commission s'assure que la banque est en mesure de restaurer sa viabilité à long terme sans aide d'État (section 2 de la communication sur les restructurations).

(121) La communication sur les restructurations rappelle dans ce contexte que les gouvernements ont recapitalisé des banques essentiellement pour des raisons de stabilité financière plutôt que dans la perspective d'un retour à la viabilité. La viabilité à long terme réclame dès lors que chaque aide d'État reçue soit, soit remboursée au fil du temps, comme prévu au moment de l'octroi de l'aide, soit rémunérée aux conditions normales du marché, en excluant ainsi toute forme d'aide d'État additionnelle. Le plan de restructuration établit une stratégie convaincante pour le remboursement du capital des Pays-Bas, lequel démarrera avant même la publication de la présente décision.

(122) La communication sur les restructurations explique que la viabilité à long terme est assurée lorsqu'une banque est en mesure de couvrir la totalité de ses coûts, y compris les coûts d'amortissement et les charges financières, et d'obtenir un rendement approprié de ses fonds propres compte tenu de son profil de risque. Comme indiqué au considérant 65, le plan de restructuration démontre de quelle manière ING dégagera une rentabilité adéquate permettant de couvrir la totalité de ses coûts, y compris les coûts d'amortissement et les charges financières, et d'obtenir un rendement approprié de ses fonds propres, compte tenu de son profil de risque.

(123) Le plan de restructuration démontre qu'ING est aussi capable de satisfaire aux exigences réglementaires applicables même dans des scénarios de crise comportant une récession mondiale prolongée, comme préconisé par le point 13 de la communication sur les restructurations. Les informations communiquées par les autorités néerlandaises indiquent qu'ING serait viable même dans des scénarios de crise avec des hypothèses conservatrices analysées par la Commission. La Commission observe que pour les niveaux de LGD du portefeuille de crédits hypothécaires de détail néerlandais, les modèles utilisés par ING ont été approuvés par la DNB, l'organe de contrôle des marchés financiers néerlandais. Pour assurer la qualité du portefeuille de crédits hypothécaires néerlandais d'ING, des hypothèses de crise rigoureuses supplémentaires ont été appliquées au marché hypothécaire néerlandais. Et d'après les informations fournies par les autorités néerlandaises, ING remplirait toujours ses

besoins en capitaux face à ces hypothèses de crise supplémentaires.

(124) Les cessions prévues vont, au bout d'un certain temps, dégager un excédent de capital qui devrait renforcer plus avant la capitalisation d'ING.

(125) Ensuite, conformément au point 10 de la communication sur les restructurations, le plan identifie les causes des difficultés pour la banque et ses faiblesses et souligne de quelle manière les mesures de restructuration proposées remédieront aux problèmes rencontrés par le passé. À cette fin, le plan de restructuration précise que le bénéficiaire améliorera sa structure financière en éliminant le double effet de levier et en augmentant son ratio de capital au sens strict. Dès lors, ING sera mieux positionné pour, à l'avenir, faire face à des développements économiques potentiellement défavorables et absorber des pertes imprévues même après remboursement du capital injecté par les Pays-Bas.

(126) Le portefeuille Alt-A a été identifié comme une des raisons principales du besoin répété d'aides publiques, et la préoccupation des marchés concernant de possibles dépréciations de ce portefeuille Alt-A a été un des déclencheurs de la mesure de recapitalisation, avant que n'intervienne la mesure de sauvetage AD. La préoccupation des marchés a été dissipée par la mesure de sauvetage AD. [...] À cet égard, la cession prévue d'ING Direct USA telle que précisée dans le plan de restructuration écarte donc une source majeure de difficultés ayant entraîné l'intervention publique.

(127) ING réduira plus avant son exposition aux classes d'actifs les plus risquées et n'envisage pas d'accroître son exposition directe au marché immobilier. ING vendra ou réduira aussi l'exposition à d'autres activités et actifs à risque.

(128) ING a par ailleurs initié une «élimination des risques» plus large (une politique de réduction des risques) et un programme de réduction des coûts qui diminuera aussi la complexité du groupe en créant pour la première fois des divisions banque et assurance et en éliminant ensuite totalement la branche assurance de ses activités. Le plan montre notamment qu'ING Direct adoptera une stratégie commerciale [prudente] et s'abstiendra de mener une politique de prix [...], aspect souligné par l'interdiction d'exercer une influence prédominante sur les prix, telle que décrite aux considérants 53 et 84.

(129) De plus, le plan illustre qu'ING tient compte des enseignements de la crise conformément au point 11 de la communication sur les restructurations. Par exemple, le plan explique qu'ING envisage de modifier sa politique de rémunération afin d'orienter davantage la banque vers des réalisations à plus long terme et éviter ainsi les récompenses en cas d'échec. [...].

(130) Il est dès lors conclu que le plan de restructuration est en mesure de restaurer sa viabilité à long terme.

⁽³⁸⁾ Voir la décision sur les actifs dépréciés du 30 mars 2009, point 83.

Contribution propre du bénéficiaire

- (131) En outre, le plan de restructuration prévoit une contribution propre appropriée aux coûts de restructuration (section 3 de la communication sur les restructurations). Le plan de restructuration démontre qu'ING veille à une juste répartition des charges conforme avec la communication sur les restructurations, ce qui est important pour traiter le problème de l'aléa moral.
- (132) Premièrement, les Pays-Bas se sont engagés à adapter les modalités de la mesure de sauvetage AD pour la mettre en conformité avec les exigences stipulées dans la communication sur les actifs dépréciés.
- (133) Deuxièmement, ING versera une rémunération adéquate de son injection de capital conformément à la communication relative à la recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle: limitation de l'aide au minimum nécessaire et garde-fous contre les distorsions indues de la concurrence⁽³⁹⁾ (la «communication sur la recapitalisation»). Cette appréciation n'est pas altérée par la modification des conditions de remboursement anticipé en cela que celle-ci instaure une prime de remboursement anticipé. Cette prime de remboursement anticipé constitue certes une modification de la décision de recapitalisation, mais elle est acceptable car la Commission encourage le remboursement anticipé. La raison d'être de tels incitants au remboursement est que le remboursement élimine pour la banque les effets permanents des bénéfices associés aux aides d'État. Cela a été appliqué dans des décisions de la Commission intervenues après la communication sur la recapitalisation, comme dans le cas de SNS et Aegon (voir considérant 33) et devrait s'appliquer ici aussi mutatis mutandis. De plus, eu égard au fait que l'apport en capital procurera aux Pays-Bas un IRR de 15 %, la réduction de la prime de remboursement semble également justifiée en soi, un tel IRR constituant une rémunération adéquate au sens de la communication sur la recapitalisation. Par conséquent, la réduction de la prime de remboursement devrait être considérée comme une aide à la restructuration compatible.
- (134) Troisièmement, ING versera une rémunération adéquate pour ses garanties sur des éléments de passif à moyen terme, conformément au régime néerlandais de garantie qui, à son tour, est conforme à la communication relative à la recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle⁽⁴⁰⁾.
- (135) Les Pays-Bas se sont également engagés à encourager un grand nombre de cessions — dans le contexte des activités d'assurance mondiales d'ING, de son activité de gestion d'actifs et de ses activités de banque privée en Suisse et hors Europe —, lesquelles contribueront à couvrir les coûts de restructuration.
- (136) En outre, le plan de restructuration prévoit qu'en 2009, ING lèvera 5 milliards d'EUR de fonds propres via une émission d'actions, qui produira une dilution des droits des actionnaires existants. Cette opération peut être considérée comme une contribution propre significative des pourvoyeurs de capitaux existants.
- (137) Une limitation de l'aide au minimum nécessaire est aussi assurée par l'engagement pris par les Pays-Bas et en vertu duquel le bénéficiaire n'acquerra pas d'autres établissements financiers ou d'autres entreprises en général si cela ralentit le remboursement du capital mis à disposition par les Pays-Bas. Il s'ensuit que la banque s'abstiendra de toute acquisition [...].
- (138) Par le passé, ING n'a toutefois pas respecté la politique de la Commission concernant les instruments financiers Tier 1 et Tier 2, comme stipulé au point 26 de la communication sur les restructurations⁽⁴¹⁾. La Commission a précisé que dans le cadre d'une restructuration, la compensation discrétionnaire des pertes (par exemple par libération de réserves ou réduction des fonds propres) par les banques bénéficiant d'une aide, dans le but de garantir le paiement de dividendes et de coupons sur les emprunts subordonnés en cours n'est, en principe, pas compatible avec l'objectif d'une répartition des charges. La Commission a pris acte de ce qu'ING ne remboursera plus d'instruments Tier 1 et Tier 2 sans l'approbation formelle de la Commission. Le remboursement du 14 octobre 2009 n'a pas respecté ce principe et devrait être compensé par des mesures supplémentaires atténuant les distorsions de la concurrence.
- (139) Dans le même ordre d'idées, il est fâcheux qu'ING ait, en 2009, effectué des paiements discrétionnaires de coupons sans aucune justification valable alors qu'elle avait enregistré une perte en 2008. Bien qu'en principe, elle considère qu'une interdiction de paiement de coupons soit également requise dans le cas d'ING, la Commission estime que cette mesure ne sera plus nécessaire dans ce cas dès lors qu'ING rembourse 5 milliards d'EUR avant le 31 janvier 2010. Cette opération comprendra aussi le paiement des coupons des 8 et 15 décembre 2009. Le remboursement anticipé d'une partie significative de l'aide d'État accordée aux Pays-Bas répond aux préoccupations existantes de la Commission, selon lesquelles de tels paiements de coupons empêchent ING d'assurer sa viabilité à long terme sans aides publiques. Si une banque est capable de lever un volume aussi important de capitaux à partir des marchés et a une stratégie claire pour le moyen terme, il n'y a plus lieu de l'empêcher d'utiliser son capital lorsque cela ne compromet pas la mise en œuvre de son plan de restructuration. Cela a été démontré dans le plan de restructuration.

⁽³⁹⁾ JO C 10 du 15.1.2009, p. 2.

⁽⁴⁰⁾ JO C 270 du 25.10.2008, p. 8.

⁽⁴¹⁾ Voir MEMO/09/441 du 8 octobre 2009. La Commission rappelle les règles concernant les transactions d'instruments Tier 1 et Tier 2 pour les banques faisant l'objet d'une enquête dans le cadre d'une aide à la restructuration.

Mesures contre les distorsions de la concurrence

- (140) Le plan de restructuration implique également suffisamment de mesures structurelles et comportementales pour contrecarrer les distorsions de la concurrence. La communication sur les restructurations explique que ces distorsions de la concurrence peuvent se créer là où certaines banques se concurrencent sur la base de la qualité intrinsèque de leurs produits et services, tandis que d'autres accumulent des risques excessifs et/ou s'appuient sur des modèles commerciaux non viables. Les aides d'État prolongent ces distorsions de la concurrence en soutenant artificiellement le pouvoir de marché des bénéficiaires. Elles peuvent, de la sorte, créer un aléa moral au sein du système bancaire, tout en affaiblissant les incitations, pour les non-bénéficiaires, à exercer une concurrence, à investir et à innover. Les aides d'État peuvent également mettre en danger le marché unique en créant des barrières à l'entrée et en mettant à mal les incitations en faveur des activités transfrontalières.
- (141) Le point 31 de la communication sur les restructurations note qu'au moment d'apprécier le montant de l'aide et les distorsions résultantes, la Commission doit examiner l'aide d'État à la fois en termes absolus et relatifs. À cet égard, ING a reçu un montant d'aide considérable, représentant 5 % des RWA, si l'on s'en tient aux RWA d'ING Bank. Ce niveau est bien supérieur au «niveau déclencheur» de 2 % des RWA⁽⁴²⁾. De plus, ING a obtenu un nombre significatif de garanties, qui ne devraient toutefois pas conduire à des mesures pour atténuer les distorsions de la concurrence en vertu du point 31 de la communication sur les restructurations, et cela, parce qu'ING ne connaît pas de problème de financement (que les garanties aident d'ordinaire à surmonter) mais qu'elle a été encouragée par les Pays-Bas à accepter les garanties afin de prêter à l'économie réelle. De plus, on ne voit pas pour quelles raisons, à ce stade, les garanties supplémentaires prévues dans le plan de restructuration pour la cession de WUH/InterAdvies réclameraient des mesures additionnelles pour atténuer les distorsions de la concurrence. Cette mesure est, en soi, une mesure permettant d'affronter la distorsion du marché dans la mesure où elle est uniquement conçue pour permettre la cession de WUH/InterAdvies.
- (142) On peut dès lors en conclure que le montant de l'aide accordée au bénéficiaire est important. Des mesures significatives sont par conséquent nécessaires pour remédier aux distorsions de la concurrence. En fonction du point 31 de la communication sur les restructurations, les mesures d'atténuation devraient être accrues en raison de la faible répartition des charges découlant du non-respect de la politique de la Commission à propos des instruments Tier 1 et Tier 2, exposée au point 26 de la communication sur les restructurations et explicitée plus
- en détail aux considérants 138 et suivants de la présente décision⁽⁴³⁾.
- (143) La Commission considère qu'ING a entrepris les démarches nécessaires pour affronter les très importantes distorsions de la concurrence, car le plan de restructuration prévoit un certain nombre de cessions réduisant le poids de marché du bénéficiaire. À cet égard, le bénéficiaire réduira, avant fin 2013, la taille de son bilan de 45 % par rapport au bilan au 30 septembre 2008. Ces mesures sont vraiment très réduites en raison du désendettement, et elles concernent essentiellement l'abandon de toute la branche assurance d'ING, ainsi que la gestion d'actifs et la banque de détail aux Pays-Bas, les services financiers privés en Suisse et les activités bancaires ailleurs en dehors de l'Europe. L'échelle des désengagements est appropriée pour atténuer les distorsions de la concurrence, eu égard aussi aux circonstances aggravantes mentionnées aux considérants 138 et 139.
- (144) De plus, d'après le considérant 32 de la communication sur les restructurations, le plan de restructuration favorise aussi une concurrence effective et prévient l'accumulation de pouvoir de marché et le découragement des activités transfrontalières en cédant une entité des activités d'ING sur le marché de détail néerlandais. La Commission a identifié de telles conditions de marché notamment aux Pays-Bas, où le marché de la banque de détail est fortement concentré et ING est un des intervenants majeurs à même de maintenir sa part de marché avec le concours d'une aide d'État. La scission de WUH/InterAdvies est appropriée car cette entité est en mesure de constituer à l'avenir une entreprise viable capable de jouer le jeu de la concurrence sur le marché de la banque de détail aux Pays-Bas.
- (145) Aux dires des autorités néerlandaises, la cession devrait accroître la concurrence sur ce marché fortement concentré, étant donné que l'entité en question dispose d'une bonne part de marché dans le secteur des prêts hypothécaires, des crédits à la consommation et de l'épargne. De plus, l'entité sera un établissement bancaire à part entière disposant d'un back-office bien équipé, d'une interface internet complète avec système de paiements, et elle est financée par ING. Le fait qu'elle ne dispose pas d'un réseau de succursales qui, dans la plupart des États membres, constitue généralement une composante essentielle de tout établissement bancaire, est au moins partiellement compensé par l'internet banking, qui est aussi aux Pays-Bas un important canal de distribution pour les produits bancaires. Des dépôts peuvent être faits chez WUH/InterAdvies par l'entremise de la plate-forme Internet. Eu égard au savoir-faire et aux ressources humaines mis à sa disposition, la nouvelle entité sera en position de développer plus avant ses activités existantes et, le cas échéant, de créer des succursales.

⁽⁴²⁾ Si l'on ne considère que le montant de l'aide allouée à l'assurance, il représente 50 % des besoins en marge de solvabilité d'ING Insurance. Cela équivaut à 4 % des RWA pour une banque, dans la mesure où il représente la moitié du capital minimal requis pour faire fonctionner l'entité.

⁽⁴³⁾ Cela semble aussi s'appliquer au respect d'ING pour l'interdiction de faire de la publicité autour de la mesure de recapitalisation, qui n'a pas été respectée en Italie et en Espagne quelques jours après l'octroi de l'aide.

(146) En outre, la Commission prend note de l'argument des autorités néerlandaises, cité au considérant 56, soulignant la faible importance, aux Pays-Bas, des produits de comptes courants pour la vente croisée d'autres produits bancaires de détail. À cet égard, et en l'absence de toutes indications contraires, la Commission accepte l'idée qu'aux Pays-Bas, les produits de comptes courants peuvent revêtir une importance relativement faible pour la vente croisée d'autres produits bancaires de détail.

(147) Enfin, la Commission prend acte de ce qu'ING a produit plusieurs engagements pour assurer que l'activité est viable, comme un «hold separate» manager et un fiduciaire en charge de la surveillance. Ces deux personnes veilleront à ce que les droits et autres actifs corporels et incorporels de l'entreprise (à céder) soient protégés, défendus et préservés face à ING. Le mécanisme d'arbitrage en place — pour lequel la nouvelle entité devra recevoir tout ce qu'il faut pour assurer sa viabilité à long terme — veillera aussi au respect par ING de ses engagements formalisés dans la présente décision. En outre, ING ne ciblera pas les clients de WUH/InterAdvies pour les produits qui lui ont été cédés même si ING a toujours des relations clients existantes à ce niveau. De plus, ING fournira un financement à WUH/InterAdvies pendant la période de [...] suivant l'investissement, l'importance de ce financement se réduisant progressivement au fil du temps. Par ailleurs, [...], la Commission veillera à ce que l'entreprise soit vendue avec l'aide d'un fiduciaire chargé du désengagement, [...]. Tous ces éléments font que l'entité sera viable et accroissent ainsi la concurrence sur le marché néerlandais de la banque de détail. La Commission accepte dès lors l'idée que la cession de WUH/InterAdvies puisse permettre à un nouvel intervenant de développer des activités sur le marché de la banque de détail aux Pays-Bas et y relancer la concurrence.

(148) De plus, les Pays-Bas se sont également engagés à ce qu'ING s'abstienne d'acquérir des entreprises attrayantes qui seront probablement mises sur le marché en raison de la restructuration générale des sociétés financières et du secteur dans son ensemble⁽⁴⁴⁾. Et cela, pour éviter la croissance non organique d'ING et permettre à d'autres sociétés n'ayant pas reçu d'aide d'État d'acquérir lesdites entreprises.

(149) En outre, la Commission considère que l'engagement de ne pas jouer un rôle prédominant en matière de prix est conforme aux exigences de la communication sur les restructurations, qui vise à ce que l'aide d'État ne puisse être utilisée pour offrir des conditions qui ne peuvent être égalées par des concurrents ne bénéficiant pas d'une aide d'État (considérant 44). Conformément au point 32 de la communication sur les restructurations, un tel engagement peut ne pas s'avérer nécessaire sur les marchés où des engagements structurels significatifs ont été fournis.

En fonction des spécificités de chaque cas particulier, l'interdiction peut prendre différentes formes, visant à réaliser le meilleur équilibre possible entre le traitement individuel des distorsions causées par les aides et des conditions concurrentielles sur les marchés concernés⁽⁴⁵⁾.

(150) Les Pays-Bas ont choisi d'imposer à ING une interdiction générale en matière de position dominante sur les prix, aux termes de laquelle ING ne peut offrir des prix plus avantageux que ses trois meilleurs concurrents dans ce domaine. Cet engagement est approprié dans la mesure où il cible tous les marchés sur lesquels la banque est bien établie, avec une part de marché d'au moins 5 %⁽⁴⁶⁾. De plus, ING et les autorités néerlandaises se sont engagées à respecter cette interdiction sans égard pour la part de marché en ce qui concerne ING Direct Europe. Cela est justifié par les informations faisant état d'un comportement commercial agressif que la Commission a reçues. L'effet de cette interdiction devrait être qu'[...], ING jouera essentiellement la carte de la qualité de ses produits et services. Cela devrait lever les préoccupations suscitées par les informations communiquées à la Commission et évoquées plus haut, au considérant 6.

(151) Enfin, les Pays-Bas ont pris l'engagement qu'ING ne mènerait pas de campagne de communication présentant la mesure de recapitalisation comme un avantage concurrentiel.

(152) En revanche, conformément à la communication sur la recapitalisation, rien ne justifie plus que l'on insiste sur une restriction bilantaire temporaire, telle qu'imposée dans la décision N 528/08.

5.2.4. *Suivi*

(153) Le plan de restructuration présenté par les Pays-Bas devra être correctement mis en œuvre. Afin d'y veiller, les Pays-Bas fourniront à la Commission des rapports de suivi semestriels. De plus, le plan de restructuration et les engagements pris par les Pays-Bas prévoient un certain nombre de fiduciaires qui assisteront la Commission à surveiller la mise en œuvre du plan de restructuration et des diverses dispositions qu'il contient.

⁽⁴⁵⁾ Dans la décision de la Commission du 7 mai 2009 dans l'affaire N 244/09, *Commerzbank*, JO C 147 du 27.6.2009, p. 4, la Commission a accepté une interdiction par rapport à trois concurrents offrant de meilleurs prix. Dans la décision de la Commission du 18 novembre 2009 dans l'affaire C 18/09, *KBC*, non encore publiée au JO, la Commission a accepté une interdiction selon laquelle KBC s'engageait à ne pas offrir de meilleurs prix qu'un concurrent parmi dix intervenants de premier plan en termes de part de marché sur les marchés concernés.

⁽⁴⁶⁾ Dans la décision de la Commission du 7 mai 2009 dans l'affaire N 244/09, *Commerzbank*, JO C 147 du 27.6.2009, p. 4, et dans la décision de la Commission du 18 novembre 2009 dans l'affaire C 18/09, *KBC*, non encore publiée au JO, la Commission considère approprié de limiter l'interdiction aux marchés où la banque a une présence significative, définie pour les besoins de cette interdiction de meilleur prix, comme équivalant à une part de marché d'au moins 5 %.

⁽⁴⁴⁾ Similaire: décision de la Commission du 7 mai 2009 dans l'affaire N 244/09, *Apport en capital dans Commerzbank*, JO C 147 du 27.6.2009, p. 4, paragraphe 111.

(154) Une pratique courante consiste, pour la Commission, à permettre à un État membre d'adapter les engagements en cas de circonstances exceptionnelles⁽⁴⁷⁾. Dès lors, chaque fois qu'il y a lieu, en réponse à une demande des Pays-Bas justifiant de son bien-fondé, la Commission apportera les modifications voulues en sorte i) d'accorder une prolongation de la période d'application des mesures auxquelles se sont engagés les Pays-Bas ou ii) de supprimer, modifier ou remplacer l'un ou l'autre des aspects de tout engagement souscrit par les Pays-Bas dans la présente décision.

6. CONCLUSIONS

- (155) La première conclusion est que, sur la base des modifications présentées par les Pays-Bas le 20 octobre 2009, la mesure de sauvetage AD est conforme à la communication sur les actifs dépréciés et doit donc être déclarée compatible avec le marché commun aux termes de l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité.
- (156) La deuxième conclusion est que les mesures de restructuration permettant à ING de rétablir sa viabilité à long terme sont suffisantes pour ce qui est de la répartition des charges et sont appropriées et proportionnées pour compenser les distorsions de concurrence résultant des mesures d'aide en question. Le plan de restructuration présenté répond aux critères de la communication sur les restructurations et doit dès lors être considéré compatible avec le marché commun aux termes de l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité. Les mesures d'apport en capital et les garanties déjà accordées peuvent donc être prolongées conformément au plan de restructuration. Les restrictions bilantaires temporaires imposées dans la décision N 528/08 doivent par contre être supprimées.
- (157) La troisième conclusion est que les mesures d'aide supplémentaires présentées dans le cadre du plan de restructuration, c'est-à-dire la modification des conditions de rachat des titres Core Tier 1 cédés aux Pays-Bas et les garanties portant sur le passif, doivent également être déclarées compatibles avec le marché commun aux termes de l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité, vu l'étendue des mesures contre les distorsions des

marchés présentées dans le plan de restructuration et le fait que l'aide permet au bénéficiaire d'améliorer sa viabilité. Cela vaut également pour l'aide découlant de la modification des modalités de remboursement du capital accordées par les Pays-Bas.

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La mesure de sauvetage des actifs dépréciés consentie par les Pays-Bas pour le portefeuille Alt-A d'ING constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

L'aide est compatible avec le marché commun, compte tenu des engagements précisés à l'annexe I.

Article 2

L'aide à la restructuration consentie par les Pays-Bas au bénéfice d'ING constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité.

L'aide est compatible avec le marché commun, compte tenu des engagements précisés à l'annexe II.

La limitation temporaire de la croissance du bilan, imposée dans la décision de la Commission du 12 novembre 2008 concernant la mesure de recapitalisation consentie à ING, est levée.

Article 3

Le Royaume des Pays-Bas est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 18 novembre 2009.

Par la Commission

Neelie KROES

Membre de la Commission

⁽⁴⁷⁾ Décision de la Commission du 22 octobre 2008 dans l'affaire C 10/08, IKB, JO L 278 du 23.10.2009, p. 32.

ANNEXE I

Concernant la mesure de sauvetage des actifs dépréciés, les engagements suivants devront être respectés:

- À dater du 25 octobre 2009, le Groupe ING effectuera des paiements supplémentaires aux Pays-Bas, correspondant à un ajustement de la rémunération Alt-A de - 50 points de base sur la commission de financement reçue par ING et de + 82,6 points de base sur la prime de garantie payée par ING. L'ajustement de la prime de garantie comprend 15,6 points de base représentant un ajustement pour la période allant du 26 janvier 2009 — date de démarrage du DSAI (c'est-à-dire la mesure A) — au 25 octobre 2009. Les paiements supplémentaires seront effectués dans la mesure et pendant la durée définies dans l'accord du DSAI.
 - Les paiements supplémentaires seront mis en œuvre sous la forme d'un accord distinct entre le Groupe ING et les Pays-Bas, en sorte de préserver l'intégrité du DSAI original.
 - Abstraction faite de la partie afférente à la période allant du 26 janvier 2009 au 25 octobre 2009 (c'est-à-dire les 15,6 points de base inclus dans l'ajustement de la prime de garantie), les paiements supplémentaires ne supposent pas de versement résiduel dans le cas d'une invalidation anticipée du DSAI. Le montant des paiements supplémentaires non réglés, afférents à la période comprise entre le 26 janvier 2009 et le 25 octobre 2009 (c'est-à-dire les 15,6 points de base inclus dans l'ajustement de la prime de garantie), restera à acquitter en cas d'invalidation partielle ou complète de la transaction initiale. Si le DSAI est invalidé en partie, ce remboursement anticipé sera alors appliqué au pro rata.
 - Les Pays-Bas s'engagent à notifier à la Commission toute invalidation anticipée, partielle ou complète, de la mesure de sauvetage AD.
-

ANNEXE II

Concernant l'aide à la restructuration, les engagements suivants devront être respectés:

a) Concernant les réductions de tailles bilantaires, ainsi que l'engagement de céder la branche assurance, ING Direct US et d'autres entités avant fin 2013:

- D'ici à fin 2013, ING réduira son bilan de 45 % par rapport au 30 septembre 2008 et se désengagera des entités dont la liste figure au considérant 57, notamment toutes celles qui relèvent de la branche assurance et ING Direct US, [...].
- Ces chiffres se fondent sur des projections qui ne prennent pas en compte l'impact possible de la croissance organique et excluent toutes augmentations supplémentaires liées à d'éventuelles exigences réglementaires nouvelles, comme dans le cas où, par exemple, les banques seraient obligées de détenir des tampons de liquidité sensiblement supérieurs en vertu de (nouvelles) réglementations européennes. De telles exigences seraient susceptibles d'accroître le bilan nettement au-delà des projections de croissance organique actuelles.
- ING ne se verra imposer aucune restriction en matière de croissance organique (c'est-à-dire non liée à des acquisitions) du bilan de ses activités. [...] À l'avenir, ING aura pour politique générale d'utiliser essentiellement la croissance des fonds confiés par sa clientèle pour accroître l'activité de prêts en faveur de l'économie réelle (entreprises et consommateurs) et réduire son exposition aux classes d'actifs les plus risquées au sein des CMBS et RMBS américaines.[...] ⁽¹⁾.
- S'agissant des entités qu'ING s'engage à vendre (suivant la liste du considérant 57), si la cession de l'une desdites entités n'a pas été réalisée pour le 31 décembre 2013 (par exemple sur la base d'un contrat de vente définitif et contraignant), la Commission pourra, lorsqu'il y a lieu ou en présence de circonstances exceptionnelles, accorder une prolongation de cette période, en réponse à une demande formulée par les Pays-Bas ⁽²⁾. En pareil cas, la Commission pourra aussi i) demander aux Pays-Bas de désigner un ou plusieurs fiduciaire(s) [chargé(s) de la cession] ⁽³⁾, présélectionnés et proposés par ING (et soumis à l'approbation de la Commission), [...].
- Chaque fois qu'ils sollicitent le prolongement d'un délai, les Pays-Bas soumettront leur demande à la Commission au plus tard un mois avant l'expiration dudit délai, en justifiant de son bien-fondé. Dans des circonstances exceptionnelles, les Pays-Bas seront habilités à solliciter un prolongement durant le dernier mois de la période impartie.

b) Les Pays-Bas s'engagent en outre à ce qu'ING se tienne à l'interdiction de procéder à des acquisitions:

- ING s'abstiendra de toute acquisition d'établissements financiers durant une période déterminée. Ces engagements s'appliqueront pendant trois ans à compter de la date de la décision de la Commission ou jusqu'à la date à laquelle ING aura entièrement racheté aux Pays-Bas les titres Core Tier 1 (y compris les intérêts courus afférents aux coupons Core Tier 1 et les frais de sortie). ING s'abstiendra également, durant cette même période, de toute (autre) acquisition d'activités qui ralentirait le remboursement des titres Core Tier 1 aux Pays-Bas.
- En dépit de cette interdiction, ING pourra, après avoir obtenu l'approbation de la Commission, acquérir des entreprises, notamment si cela s'avère essentiel en vue de sauvegarder sa stabilité financière ou sa compétitivité sur les marchés concernés.

c) Les Pays-Bas s'engagent en outre à interdire à ING d'exercer une influence prédominante sur les prix:

- Sans autorisation préalable de la Commission, ING n'offrira pas de prix plus favorables sur ses produits standardisés (sur les marchés définis ci-dessous) que ses trois concurrents directs offrant les meilleurs prix, eu égard aux marchés de l'Union européenne où ING détient une part de marché de plus de 5 %.
- Cette condition est limitée aux produits standardisés d'ING sur les marchés de produits suivants: i) marchés de l'épargne de détail, ii) marchés des crédits hypothécaires de détail, iii) services financiers privés dans la mesure où ceux-ci impliquent les produits hypothécaires ou produits d'épargne ou iv) formules de dépôt pour PME (PME au sens de la définition traditionnellement/couramment utilisée par ING dans ses activités au sein du pays concerné). Dès qu'elle se rend compte qu'elle offre pour ses produits des prix plus favorables que ceux de ses trois concurrents proposant les meilleurs prix, ING sera tenue d'ajuster ses prix, dès que possible et sans délai injustifié, sur un niveau répondant au présent engagement.

⁽¹⁾ [...].

⁽²⁾ En particulier, chaque fois qu'une cession a été entreprise par le biais d'une IPO déjà entamée et qu'un nombre important d'actions (30 % ou plus) a été placé avant la fin de la période de cession, la Commission (en consultation avec l'État néerlandais, ING et le Fiduciaire) envisagera activement d'accorder à l'entité plus de temps pour placer les actions restantes.

⁽³⁾ Il est admis que plusieurs fiduciaires puissent être désignés en fonction des différentes régions et/ou activités.

- Cette condition s'appliquera pendant trois ans à compter de la date de la présente décision ou jusqu'à la date à laquelle ING aura entièrement racheté aux Pays-Bas les titres Core Tier 1 (y compris les intérêts courus des coupons CT1 et les frais de sortie), selon la plus courte de ces deux périodes. Un fiduciaire de surveillance présélectionné et proposé par ING sera désigné par les Pays-Bas pour vérifier ladite condition. Le fiduciaire en question est soumis à l'approbation de la Commission.
 - De plus, pour supporter la viabilité à long terme d'ING, ING Direct s'abstiendra, sans autorisation préalable de la Commission, d'exercer une influence prédominante sur les prix au niveau des produits standardisés d'ING sur les marchés des prêts hypothécaires et de l'épargne de détail au sein de l'Union européenne, pendant trois ans à compter de la présente décision ou jusqu'à la date à laquelle ING aura entièrement racheté aux Pays-Bas les titres Core Tier 1 (y compris les intérêts courus des coupons Core Tier 1 et les frais de sortie). Dès qu'elle se rend compte qu'elle influence les prix de manière prédominante sur un marché de prêts hypothécaires ou d'épargne de détail au sein de l'Union européenne, ING ajustera ses prix, dès que possible et sans délai injustifié, sur un niveau répondant au présent engagement.
 - Un fiduciaire de surveillance, présélectionné et proposé par ING, sera désigné par les Pays-Bas pour surveiller ladite condition. Le fiduciaire en question est soumis à l'approbation de la Commission.
- d) Les Pays-Bas s'engagent dans le cadre de plusieurs dispositions détaillées eu égard à la cession de WUH/InterAdvies:
- ING créera aux Pays-Bas une nouvelle entité ad hoc qui sera scindée de ses activités de banque de détail néerlandaises actuelles. Il devra en résulter que cette nouvelle entité cédée est une entreprise viable et compétitive, autonome et distincte des activités conservées par ING et pouvant être transférée à un acquéreur adéquat. Cette nouvelle entreprise regroupera les activités de WUH/InterAdvies, qui fait actuellement partie de la branche assurance néerlandaise, et le portefeuille de crédits à la consommation d'ING Bank. WUH/InterAdvies est une entité d'ING placée sous les auspices de la division Nationale Nederlanden Insurance. Il s'agit (principalement) d'une banque de crédit hypothécaire opérant sur la base de ses propres licences bancaires. Acteur «autonome» viable, elle possède sa propre force de vente pour le service à la clientèle et une organisation indépendante disposant de solides résultats sous-jacents. La scission sera réalisée sous la supervision du fiduciaire en charge de la supervision, en coopération avec le «Hold Separate Manager». Dans ce contexte, durant la période de la scission, le fiduciaire chargé de la surveillance pourra recommander à ING d'inclure dans l'entreprise à céder certains actifs corporels et incorporels (en rapport avec ladite entreprise) dès lors qu'il considère objectivement que ceux-ci sont nécessaires pour assurer une pleine et entière conformité avec les obligations faites à ING en matière de résultats, telles que susmentionnées, et notamment la viabilité à long terme et la compétitivité de l'entreprise à céder. Si ING n'est pas d'accord avec le fiduciaire chargé de la surveillance quant à la nécessité objective d'inclure de tels actifs corporels ou incorporels pour assurer la viabilité à long terme et la compétitivité de l'entreprise à céder, ING en informera le fiduciaire par écrit. En pareil cas, les cadres supérieurs d'ING et le fiduciaire tiendront, dans un délai [...], une réunion visant à dégager un consensus. Si aucun consensus n'est atteint, ING et le fiduciaire désigneront, sans délai injustifié, une tierce partie indépendante possédant une expertise du secteur financier (l'«Expert») pour entendre les arguments des parties et trouver une solution par la médiation. Si ce type de solution ne peut être atteint, l'Expert décidera alors, dans les [...] suivant sa désignation, de la nécessité objective d'inclure les actifs corporels ou incorporels visés dans l'entreprise à céder pour assurer sa viabilité à long terme et sa compétitivité, et les parties accepteront la décision de l'Expert en la matière et s'y conformeront. Les problèmes concernant un désaccord seront mentionnés dans le rapport du fiduciaire de surveillance à la Commission.
 - ING s'engage à créer des conditions optimales pour la cession en élaborant un plan d'entreprise, en créant une plate-forme internet et en consacrant des ressources commerciales à l'entité scindée. De même, si l'acquéreur le souhaite, elle mettra à disposition des capacités de paiement (de nature commerciale). De plus, ING aidera à la création d'une fonction de Trésorerie et assurera la capitalisation pendant les deux années suivant la cession, cette contribution d'ING se réduisant progressivement au fil de cette période. L'aide au financement d'ING sera fondée sur des prix de cession internes. ING envisage de solliciter des Pays-Bas l'octroi de fonds garantis par l'État jusqu'à concurrence de [...] milliards d'EUR pour le financement de l'entreprise WUH. Dans ce cas, les autorités néerlandaises s'engagent à notifier séparément cette mesure.
 - De plus, ING s'abstiendra, durant une période intérimaire [...], de démarcher activement les clients de WUH pour des produits que l'entreprise fournissait à ces clients à la date d'adoption de la présente décision.
 - ING s'efforcera de dissocier l'entreprise WUH [...]. À l'issue de la période de dissociation [...], ING autonomisera WUH et tentera de céder les parts de cette entreprise [...] (*).
 - Un fiduciaire chargé de la surveillance et un hold separate manager seront désignés dans les [...] à compter de la date de la présente décision de la Commission [...] et un fiduciaire chargé du désengagement sera désigné [...]. Tous les fiduciaires seront désignés par les Pays-Bas après présélection par, et sur proposition d'ING. Les fiduciaires sont soumis à l'approbation de la Commission.
- e) Les coûts de tous les fiduciaires désignés durant le processus de restructuration seront pris en charge par ING.

(*) [...].

- f) Pour restaurer la viabilité, les Pays-Bas s'engagent à ce qu'ING souscrive aux dispositions suivantes:
- ING s'engage, une fois que les marchés seront revenus à une certaine détente, à orienter ses capitaux ne provenant pas de dépôts vers des financements à plus long terme via l'émission d'un nombre accru de titres de créance portant une échéance à plus d'un an. [...].
 - ING mettra tout en œuvre pour éliminer dès que possible son double effet de levier (lié à l'utilisation de «core debts» comme fonds propres dans ses filiales) et cela au plus tard d'ici à [...]. Le double effet de levier sera automatiquement éliminé dès lors que le Groupe ING redeviendra une banque réglementée.
- g) S'agissant du report des coupons et le rachat des titres Tier 1 et Tier 2, les Pays-Bas s'engagent à ce qu'ING souscrive aux dispositions suivantes:
- Si une émission de droits de souscription de plus de est nécessaire pour racheter 50 % des titres Core Tier 1, y compris les intérêts courus y afférents et les frais de sortie, ING ne sera pas tenue de reporter les paiements des coupons sur les hybrides les 8 et 15 décembre 2009 ⁽⁵⁾ ni aucun paiement de coupons sur les hybrides par la suite.
 - Si une telle émission de droits de souscription n'a pas lieu et qu'ING avait généré une perte lors de l'exercice précédent, ING sera tenue de reporter les coupons hybrides, dans la mesure où elle a la faculté de le faire, de trois années à compter de la date de la décision de la Commission ou jusqu'à la date à laquelle ING aura entièrement racheté aux Pays-Bas les titres Core Tier 1 (y compris les intérêts courus des coupons Core Tier 1 et les frais de sortie), selon la période la plus courte.
 - Les autorités néerlandaises sont conscientes que la Commission est opposée au fait que les bénéficiaires d'aides d'État rémunèrent leurs propres fonds (capital et emprunts subordonnés) lorsque leurs activités ne génèrent pas de bénéfices suffisants ⁽⁶⁾ et que dans ce contexte, la Commission est en principe opposée au remboursement anticipé de titres Tier 2 et Tier 1. ING regrette le malentendu concernant le remboursement par anticipation d'une obligation Lower Tier le 14 octobre 2009. À l'avenir, le remboursement anticipé de fonds propres complémentaires Tier 2 et de base Tier 1 sera soumis au cas par cas pour autorisation à la Commission, pendant une durée de trois ans à compter de la date de la présente décision ou jusqu'à la date à laquelle ING aura entièrement racheté aux Pays-Bas les titres Core Tier 1 (y compris les intérêts courus sur les coupons Core Tier 1 et les frais de sortie).
- h) Les Pays-Bas s'engagent à ce qu'ING ne mène pas de campagne de communication présentant la mesure de recapitalisation comme un avantage concurrentiel.
- i) Les Pays-Bas s'engagent à ce qu'ING maintienne les restrictions sur ses politiques de rémunération et activités de marketing comme prévu précédemment dans les accords concernant les titres Core Tier 1 et le dispositif de soutien des actifs illiquides.
- j) ING et les Pays-Bas s'engagent à ce que le rapport intérimaire concernant la mise en œuvre du plan de restructuration soit fourni à la Commission tous les six mois à compter de la date de la présente décision.
- k) Les autorités néerlandaises s'engagent à ce que la restructuration d'ING soit entièrement exécutée avant fin 2013.

⁽⁵⁾ Pour autant qu'il soit clair qu'une partie des produits de l'émission de droits de souscription sera utilisée pour les paiements des coupons.

⁽⁶⁾ Voir paragraphe 26 de la communication de la Commission sur le retour à la viabilité à long terme et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'État, JO C 195 du 19.8.2009, p. 9.