

II

(Actes non législatifs)

DÉCISIONS

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 5 avril 2011

relative aux mesures C 11/09 (ex NN 53b/08, NN 2/10 et N 19/10) mises en œuvre par l'État néerlandais en faveur du groupe ABN AMRO NV (créé à la suite de la concentration entre Fortis Bank Nederland et ABN AMRO N)

[notifiée sous le numéro C(2011) 2114]

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

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

(2011/823/UE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations ⁽¹⁾ en application de l'article 108, paragraphe 2, du TFUE et vu leurs observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCÉDURE

(1) Le 3 octobre 2008, l'État néerlandais a racheté Fortis Bank Nederland («FBN») (à savoir la filiale bancaire néerlandaise de la société holding financière Fortis SA/NV ⁽²⁾), y compris les actifs d'ABN AMRO Holding détenus par FBN («ABN AMRO N»), pour un montant de 12,8 milliards d'EUR. Lors de la même opération, l'État néerlandais a également pris la place de Fortis Bank SA/NV, filiale bancaire belge de Fortis SA/NV, en tant que créancier des prêts à FBN pour une valeur nominale de 16,1 milliards d'EUR ⁽³⁾. L'État néerlandais a également accordé à FBN une facilité de trésorerie à court terme à hauteur

de 45 milliards d'EUR et accepté d'indemniser Fortis SA/NV au titre des coûts et des obligations découlant du pacte d'actionnaires et de consortium (*consortium shareholders agreement* – CSA). Ce pacte décrit les droits et les obligations des trois établissements financiers [Fortis SA/NV, Banco Santander et Royal Bank of Scotland («RBS»), ou les trois «membres du consortium»] qui avaient fait une offre conjointe pour ABN AMRO Holding par l'intermédiaire de l'entité juridique nouvellement créée «RFS Holdings». Le 7 octobre 2008, l'État néerlandais notifie à la Commission ses mesures du 3 octobre 2008 (à savoir l'acquisition de FBN pour un montant de 12,8 milliards d'EUR, la novation des prêts à long terme pour une valeur nominale de 16,1 milliards d'EUR et la facilité de trésorerie à court terme de 45 milliards d'EUR, ci-après «les opérations intégrées du 3 octobre 2008») en tant que mesures ne constituant pas une aide d'État, afin d'obtenir la sécurité juridique sur ces mesures. Dès lors que ces mesures ont déjà été mises en œuvre, la Commission enregistre le dossier en tant qu'affaire NN (à savoir NN53b/08).

(2) Lors des négociations ayant mené à l'acquisition de FBN le 3 octobre 2008, l'État néerlandais s'est appuyé sur un rapport d'évaluation externe rédigé par [...] ^(*), dont une copie a été envoyée à la Commission le 15 octobre 2008.

(3) Par courrier daté du 30 octobre 2008, la Commission informe le ministère néerlandais des finances de son avis préliminaire selon lequel les mesures du 3 octobre 2008 semblent constituer une aide d'État à FBN. Le 20 novembre 2008, une rencontre a lieu entre les services de la Commission et l'État néerlandais.

⁽¹⁾ JO C 124 du 4.6.2009, p. 19 et JO C 95 du 15.4.2010, p. 10.

⁽²⁾ Fortis SA/NV est également connue sous le nom de Fortis Holding. La structure de Fortis SA/NV (relativement complexe) telle qu'elle existait avant la crise financière est décrite au considérant 6 de la décision du 3 décembre 2008. La société holding Fortis SA/NV avait regroupé ses activités bancaires au sein de l'entité juridique Fortis Bank SA/NV. Fortis Bank SA/NV était, à son tour, propriétaire de FBN, entre autres.

⁽³⁾ C'est-à-dire une «novation»: une opération juridique par laquelle une partie à un contrat est remplacée par une nouvelle partie, tout en laissant inchangées les autres clauses du contrat.

^(*) [...] couvert par l'obligation de secret professionnel

- (4) Le 21 novembre 2008, l'État néerlandais prend officiellement la décision de ne pas maintenir en tant qu'entités distinctes FBN et ABN AMRO N et opte pour la concentration des deux sociétés («la concentration»), conformément au plan initial de Fortis SA/NV.
- (5) Le 3 décembre 2008, la Commission adopte une décision ⁽⁴⁾ («la décision du 3 décembre 2008») déclarant que les mesures de l'État néerlandais du 3 octobre 2008 en faveur de Fortis Bank SA/NV constituent une aide d'État compatible avec le marché intérieur. Toutefois, le considérant 4 de ladite décision énonce explicitement que la Commission évaluera dans le cadre d'une procédure séparée si les mesures mises en œuvre le 3 octobre 2008 constituent également une aide pour FBN.
- (6) Le 17 décembre 2008, l'État néerlandais informe la Commission de son intention d'acquérir ABN AMRO N auprès de FBN pour un montant de 6,5 milliards d'EUR. L'acquisition a lieu le 24 décembre 2008. Le 2 février 2009, les autorités néerlandaises notifient l'acquisition à la Commission en tant que mesure ne constituant pas une aide d'État pour des raisons de sécurité juridique.
- (7) Le 24 décembre 2008, RBS, Banco Santander et l'État néerlandais signent un avenant au pacte CSA, en vertu duquel l'État néerlandais remplace Fortis SA/NV dans le pacte.
- (8) Le 6 mars 2009, l'État néerlandais envoie à la Commission un rapport d'audit préalable ⁽⁵⁾ des activités acquises, rédigé par [...] à la demande de l'État néerlandais.
- (9) Par décision du 8 avril 2009 («la décision du 8 avril 2009»), la Commission engage la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité, sous le numéro C 11/09 (ex-NN 53b/08), concernant les aides supposées accordées à FBN et à ABN AMRO N.
- (10) Le 6 mai 2009, la Commission reçoit une lettre de plainte envoyée par Van Lanschot Bank («le plaignant»), un concurrent néerlandais de FBN et d'ABN AMRO N. La Commission transmet cette lettre à l'État néerlandais le 22 juillet 2009, en l'invitant à présenter ses observations. L'État néerlandais demande une prolongation du délai le 20 août 2009 et envoie une réponse détaillée à la plainte le 22 septembre 2009. Le plaignant apporte de nouvelles informations dans des lettres datées du 21 et du 28 août 2009. Ces lettres sont transmises à l'État néerlandais le 23 septembre 2009 et ce dernier y répond le 29 octobre 2009.
- (11) Le 15 mai 2009, l'État néerlandais envoie une lettre à la Commission répondant à plusieurs questions soulevées dans la décision du 8 avril 2009. Une réponse détaillée sur le fond, pour laquelle l'État néerlandais avait demandé plus de temps, est envoyée à la Commission le 11 août 2009.
- (12) Dans un document de travail envoyé le 15 juin 2009 et lors d'une réunion de suivi avec la Commission le 16 juin 2009, l'État néerlandais informe la Commission de son intention de mettre en œuvre un plan de recapitalisation de 2,5 milliards d'EUR afin de permettre la scission entre ABN AMRO N et sa société mère ABN AMRO Bank ⁽⁶⁾. Lors de cette réunion, l'État néerlandais indique qu'après une première injection de 2,5 milliards d'EUR, des mesures supplémentaires mais impossibles à quantifier pour le moment seront nécessaires.
- (13) Dans la décision du 8 avril 2009, la Commission invite l'organisme néerlandais de surveillance financière («DNB») à présenter ses observations sur la solidité de FBN et d'ABN AMRO N respectivement. La Commission reçoit les informations demandées sur FBN par courrier daté du 18 juin 2009, ainsi que des informations actualisées le 5 janvier 2010. L'État néerlandais transmet également un courrier du DNB concernant ABN AMRO N le 20 janvier 2010.
- (14) Le 6 juillet 2009, ABN AMRO Bank, société mère d'ABN AMRO N, envoie un courrier à la Commission formulant des observations concernant la décision du 8 avril 2009. Ce courrier est transmis à l'État néerlandais le 22 juillet 2009 et ce dernier y répond le 22 septembre 2009.
- (15) Le 9 juillet 2009, l'État néerlandais informe la Commission que FBN a remboursé l'intégralité du financement à court terme qu'elle avait reçu de l'État néerlandais dans le cadre de la facilité de trésorerie de 45 milliards d'EUR du 3 octobre 2008.
- (16) Le 15 juillet 2009, l'État néerlandais informe la Commission des plans de FBN visant à acquérir Fortis Clearing Americas («FCA») auprès de Fortis Bank SA/NV.

⁽⁴⁾ Aides d'État NN 42/08 (B), NN 46/08 (L) et NN 53a/08 (NL), JO C 80 du 3.4.2009, p. 8.

⁽⁵⁾ Ce rapport se compose de cinq volumes: 1. ABN AMRO, 2. Fortis Bank Netherlands, 3. Fortis Insurance Netherlands, 4. Fortis Corporate Insurance, 5. Notes sur l'objet du rapport.

⁽⁶⁾ La société holding financière ABN AMRO Holding a mené ses activités quasi intégralement par l'intermédiaire de sa filiale détenue à 100 % ABN AMRO Bank ou des propres filiales de cette dernière. Pour un schéma détaillé décrivant la situation de la société au moment de l'acquisition par RFS Holdings, voir le graphique 1 au considérant 41.

- (17) Le 17 juillet 2009, l'État néerlandais notifie formellement un plan de mesures de recapitalisation pour un montant de 2,5 milliards d'EUR (7), comportant un contrat d'échange sur défaut (*credit default swap* – CDS) avec un effet d'allègement des exigences de fonds propres de 1,7 milliard d'EUR (instrument d'allègement des fonds propres – *capital relief instrument* ou CRI) et une obligation remboursable en actions (*mandatory convertible security* – MCS) de 800 millions d'EUR. Les mesures sont initialement enregistrées sous le numéro N 429/09, mais étant donné que les mesures ont été mises en œuvre avant une décision de la Commission à leur sujet, l'affaire est déplacée du registre des aides notifiées vers celui des aides non notifiées (sous le numéro NN 2/10).
- (18) Le 10 septembre 2009, l'État néerlandais envoie un document de travail à la Commission avec une actualisation du processus de scission et des informations indiquant que des mesures d'aide d'État supplémentaires (non quantifiées) seront inévitables.
- (19) Lors d'une réunion avec la Commission le 9 novembre 2009, l'État néerlandais indique que FBN et ABN AMRO N auront besoin de mesures supplémentaires pour un montant de 4,39 milliards d'EUR, portant ainsi la somme totale des mesures (y compris les mesures notifiées le 17 juillet 2009) à 6,89 milliards d'EUR. Les mesures sont détaillées plus avant dans un addendum du 10 novembre 2009 au document de travail du 10 septembre 2009 et dans une note explicative supplémentaire du 13 novembre 2009.
- (20) Le 26 novembre 2009, l'État néerlandais transmet à la Commission un rapport de [...] concernant l'opération du 24 décembre 2008. La présentation contient également des documents de référence expliquant [...].
- (21) Le 4 décembre 2009, l'État néerlandais présente à la Commission une première version (8) d'un plan de restructuration pour le groupe ABN AMRO («le plan de restructuration de décembre 2009»), la nouvelle entité issue de la concentration entre FBN et ABN AMRO N. Ce plan décrit la stratégie de la nouvelle entité et contient également des projections financières pour un scénario de référence.
- (22) Le 14 janvier 2010, l'État néerlandais notifie formellement les nouvelles mesures d'aide d'État de 4,39 milliards d'EUR, en plus des mesures déjà notifiées en juillet 2009. La Commission enregistre les nouvelles mesures sous le numéro N 19/10.
- (23) Par décision du 5 février 2010 («la décision du 5 février 2010»), la Commission décide d'étendre la procédure d'enquête C 11/09 afin d'inclure les mesures enregistrées sous les numéros NN 2/10 et N 19/10. Dans cette décision, la Commission autorise temporairement ces mesures en tant que mesures d'aide au sauvetage jusqu'au 31 juillet 2010. L'État néerlandais envoie à la Commission un courrier contenant un engagement d'interdiction d'exercer une influence dominante sur les prix applicables jusqu'à fin 2010.
- (24) Le 23 mars 2010, la Commission reçoit une réponse de l'État néerlandais (qui avait demandé une prolongation de délai) concernant la décision du 5 février 2010. L'État néerlandais fournit également des informations supplémentaires sur le plan de restructuration de décembre 2009 pour le nouveau groupe ABN AMRO, avec entre autres des projections financières pour le scénario le plus défavorable.
- (25) Le 8 avril 2010, la Commission pose des questions supplémentaires, auxquelles une réponse sera apportée le 7 mai 2010. L'État néerlandais fournit également à la Commission des informations supplémentaires concernant les engagements croisés résultant de la mise en œuvre de mesures correctives en matière de concentration (9) le 26 mai 2010. Le même jour, la Commission envoie un courrier électronique avec des questions de suivi dont les réponses lui parviennent le 9 juin 2010.
- (26) Le 20 juillet 2010, l'État néerlandais demande à la Commission d'étendre l'autorisation temporaire aux mesures d'aide au sauvetage enregistrées sous les numéros NN 2/10 et N 19/10. L'État néerlandais envoie également un courrier prolongeant l'engagement d'interdiction d'exercer une influence dominante sur les prix jusqu'au 30 juin 2011 au plus tôt, ou jusqu'à la date d'adoption de la décision finale de la Commission.
- (27) Le 30 juillet 2010, la Commission décide d'étendre l'autorisation temporaire des mesures d'aide au sauvetage enregistrées sous les numéros NN 2/10 et N 19/10 jusqu'à ce qu'elle ait finalisé son enquête C 11/09.
- (28) Le 20 août 2010, l'État néerlandais transmet à la Commission un document expliquant en détail sa stratégie de sortie.
- (29) Le 5 octobre 2010, l'État néerlandais présente un plan d'entreprise pour la division des participations privées du groupe ABN AMRO. Un plan similaire pour la division «Énergie, produits de base et transports» du groupe ABN AMRO est envoyé à la Commission le 10 janvier 2010.
- (30) Le 15 octobre 2010, le groupe ABN AMRO annonce qu'il va faire usage de la clause de remboursement anticipé pour mettre fin à l'instrument d'allègement des fonds propres au 31 octobre 2010.

(7) Annoncé de manière informelle dès la mi-juin, comme indiqué au considérant 12.

(8) Une version actualisée est transmise le 8 novembre 2010, comme indiqué au considérant 31.

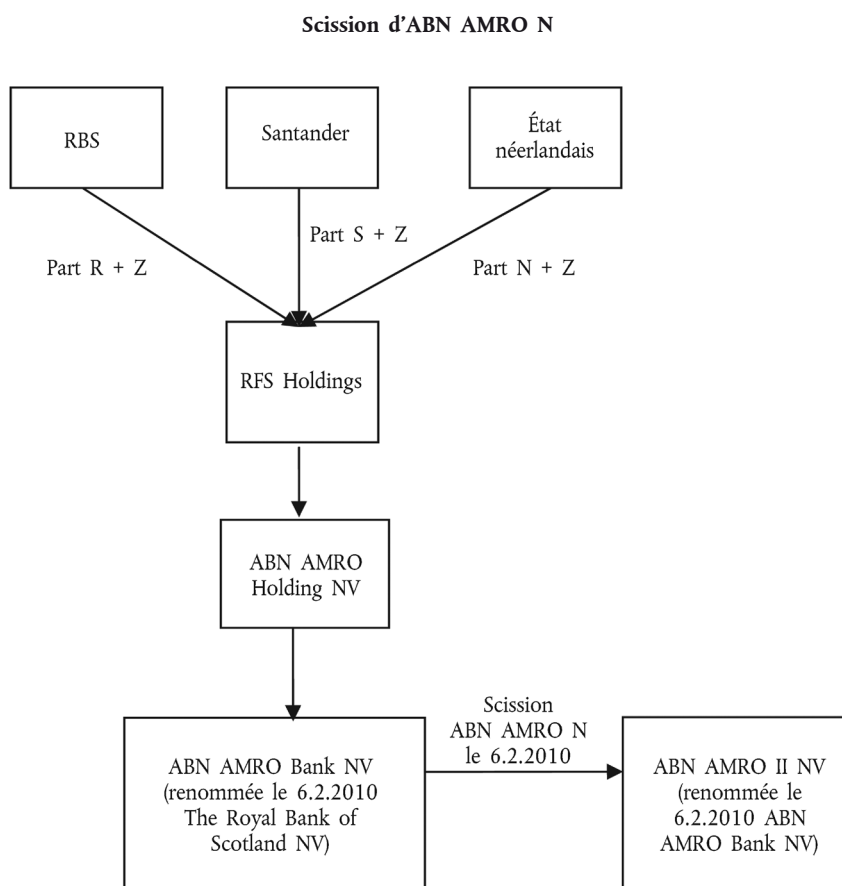
(9) ABN AMRO N a vendu deux entités (à savoir New HBU et IFN) à la Deutsche Bank afin de résoudre les problèmes de concentration sur le marché bancaire néerlandais découlant de la concentration entre ABN AMRO N et FBN. Les considérants 44 et 45 contiennent davantage d'informations à ce sujet.

- (31) Le 8 novembre 2010, l'État néerlandais présente une actualisation («le plan de restructuration de novembre 2010»), datée du 29 octobre 2010, du plan de restructuration du 4 décembre 2009 du groupe ABN AMRO. Le 10 janvier 2011, l'État néerlandais envoie un document expliquant comment le groupe ABN AMRO a actualisé les prévisions du 8 novembre 2010 par rapport aux prévisions initiales du 4 décembre 2009.
- (32) Tout au long de la procédure, de nombreux échanges d'informations, téléconférences et réunions ont eu lieu entre des représentants de l'État néerlandais, d'ABN AMRO N, de FBN et de la Commission européenne.
- 2. DESCRIPTION DÉTAILLÉE DES BÉNÉFICIAIRES ET DES MESURES**
- 2.1. La création du groupe ABN AMRO**
- (33) Au printemps 2007, les membres du consortium créent une nouvelle entité juridique baptisée «RFS Holdings» dans le but d'acquérir ABN AMRO Holding.
- (34) Les membres du consortium ont alors l'intention de diviser ABN AMRO Holding en trois parties et les clauses entourant ce processus de scission sont fixées dans le pacte d'actionnaires et de consortium (CSA).
- (35) Pour faciliter la scission, les membres du consortium créent des «actions traçantes» représentant la propriété économique des entreprises attribuées à chaque membre du consortium. En conséquence, RBS, Banco Santander et Fortis SA/NV deviennent les propriétaires économiques⁽¹⁰⁾ respectivement des parts R, S et N («ABN AMRO R», «ABN AMRO S» et «ABN AMRO N»).
- (36) ABN AMRO R comprend entre autres les divisions Activités mondiales et marchés (*Global Business & Markets*), Asie (*Asia*), Services d'opérations mondiales (*Global Transaction Services*) et le réseau international, tandis qu'ABN AMRO S comprend entre autres les divisions Amérique latine (*Latin America*) et Antonveneta (Italie).
- (37) ABN AMRO N inclut les divisions Pays-Bas (*Netherlands*) et Banque privée (*Private Banking*), ainsi que la branche diamantaire du groupe, l'*International Diamond and Jewelry Group*.
- (38) Les activités non attribuées aux différents membres du consortium sont regroupées dans la part «ABN AMRO Z», qui reste en charge des fonctions du siège social, notamment. Chaque membre du consortium détient une participation calculée au prorata⁽¹¹⁾ dans ABN AMRO Z.
- (39) Le 3 octobre 2008, l'État néerlandais fait l'acquisition de FBN auprès de Fortis Bank SA/NV pour un montant de 12,8 milliards d'EUR. À la suite de cette acquisition, l'État néerlandais devient aussi le propriétaire indirect d'ABN AMRO N, puisque FBN, au sein de Fortis Bank SA/NV, était le propriétaire légal d'ABN AMRO N. Le 3 octobre 2008, l'État néerlandais s'engage également à indemniser Fortis SA/NV pour tous les frais auxquels cette dernière pourrait être confrontée consécutivement à sa présence durable au sein du pacte CSA. Le 24 décembre 2008, RBS, Banco Santander et l'État néerlandais signent un avenant au pacte d'actionnaires et de consortium, en vertu duquel l'État néerlandais remplace Fortis SA/NV dans le pacte.
- (40) Le 24 décembre 2008, l'État néerlandais fait l'acquisition d'ABN AMRO N auprès de FBN pour un montant de 6,5 milliards d'EUR, devenant ainsi le propriétaire direct d'ABN AMRO N. Avant cette acquisition, l'État néerlandais contrôlait ABN AMRO N indirectement via FBN.

⁽¹⁰⁾ Les actions «traçantes» n'avaient aucun statut légal.

⁽¹¹⁾ RBS (38,28 %), Santander (27,91 %) et Fortis SA/NV (33,81 %).

(41) Graphique 1:



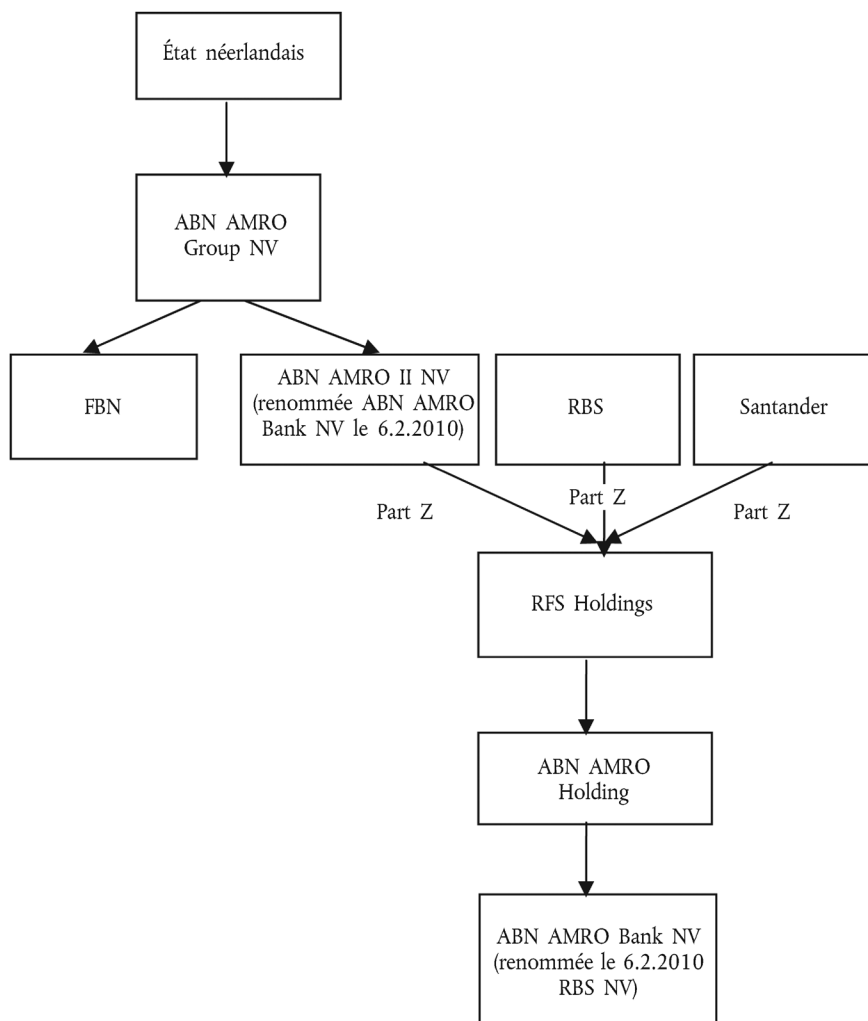
- (42) Le 21 novembre 2008, l'État néerlandais décide d'opérer une concentration entre ABN AMRO N et FBN (ce qu'avait l'intention de faire Fortis SA/NV sans avoir pu le mettre en œuvre). La concentration ne peut avoir lieu qu'après la séparation d'ABN AMRO N de sa société mère ABN AMRO Bank. Dans un premier temps, les activités d'ABN AMRO N sont transférées vers une nouvelle entité juridique au sein d'ABN AMRO Bank, baptisée ABN AMRO II.
- (43) Le 6 février 2010, la scission d'ABN AMRO II est opérée comme indiqué au considérant 41 et la société est renommée ABN AMRO Bank. Dans le même temps, l'entité juridique précédemment connue sous le nom ABN AMRO Bank est rebaptisée The Royal Bank of Scotland NV («RBS NV») (voir graphique ci-dessus).
- (44) Avant la concentration de la nouvelle entité ABN AMRO Bank avec FBN, il fallait d'abord mettre en œuvre des mesures correctives pour la concentration. Au moment où Fortis SA/NV a acquis ABN AMRO N en 2007, la Commission a conclu ⁽¹²⁾ («la décision sur la concentration») qu'une fusion entre ABN AMRO N et FBN entraînerait des problèmes de concentration sur le marché bancaire néerlandais, en particulier dans les segments de la banque commerciale et de l'affacturage.
- (45) Pour remédier à ces problèmes de concentration, Fortis SA/NV s'est engagée à vendre plusieurs activités (à savoir la division affacturage IFN et les activités de banque commerciale de «New HBU») à la Deutsche Bank. Lorsque l'État néerlandais a acquis FBN et ABN AMRO N le 3 octobre 2008, Fortis SA/NV n'avait pas encore finalisé la vente prévue de New HBU et d'IFN à la Deutsche Bank. L'État néerlandais a repris les négociations avec la Deutsche Bank après avoir décidé d'opérer la concentration entre FBN et ABN AMRO N ⁽¹³⁾. La vente de New HBU et d'IFN à la Deutsche Bank s'est achevée le 1^{er} avril 2010.

⁽¹²⁾ Pour plus de détails, voir la décision de la Commission du 3 octobre 2007 dans l'affaire n° M/4844 – Fortis/ABN AMRO Assets, JO C 265 du 7.11.2007, p. 2.

⁽¹³⁾ ABN AMRO Bank et la Deutsche Bank ont signé un contrat de cession d'actions pour New HBU et IFN le 23 décembre 2009. Le prix de l'opération s'est élevé à 700 millions d'EUR et l'opération incluait également une garantie fournie pour 75 % des pertes de crédit de New HBU («crédit parapluie») jusqu'à un maximum de 1,6 milliard d'EUR.

- (46) New HBU détenait un total d'actifs de [10 - 20] milliards d'EUR et employait environ [1 000 - 1 500] équivalents temps plein (ETP). New HBU englobait la Hollandsche Bank Unie (HBU) (une banque commerciale détenue par ABN AMRO N), certains bureaux de vente d'ABN AMRO (13 sur un total de 78) et des unités d'entreprises clientes (2 sur un total de 5).
- (47) La concentration entre ABN AMRO Bank et FBN a lieu officiellement le 1^{er} juillet 2010 et crée le groupe ABN AMRO, comme le montre le graphique 2 au considérant 49.
- (48) L'État néerlandais transfère la gestion de sa participation dans ABN AMRO Z à la nouvelle ABN AMRO Bank, car il ne souhaite pas consacrer des ressources à l'administration quotidienne de cette participation. L'État néerlandais reste néanmoins propriétaire légal d'ABN AMRO Z; il a le droit de percevoir tous les gains potentiels d'ABN AMRO Z et est redevable de toutes ses pertes potentielles ⁽¹⁴⁾.
- (49) Graphique 2:

Creation of ABN AMRO Group



⁽¹⁴⁾ Dans un courrier daté du 26 mai 2010 adressé à la Commission, l'État néerlandais décrit la situation de gouvernance d'entreprise d'ABN AMRO Z de la façon suivante: «Cela signifie par exemple que si un actif est vendu et que la vente génère un excédent de fonds propres réglementaires, RFS Holdings est alors obligée [...] de rapatrier l'excédent de fonds propres auprès des membres du consortium. En cas de perte sur un actif ou de reconnaissance d'un nouveau passif ou d'un passif accru, les membres du consortium sont tenus de remédier à tout déficit dans les fonds propres réglementaires. Les membres du consortium sont donc directement propriétaires des économies de la part Z».

2.2. Les bénéficiaires

2.2.1. Activités économiques d'ABN AMRO N et d'ABN AMRO Z

- (50) ABN AMRO N, troisième plus grande banque des Pays-Bas sur le plan individuel, derrière Rabobank et ING, se compose de la division Pays-Bas et de la division Banque privée.
- (51) La première division, Pays-Bas, propose des services bancaires de détail et commerciaux au moyen d'un réseau de 510 agences bancaires et 78 filiales de conseil, ainsi que par d'autres voies telles que l'internet, les GAB⁽¹⁵⁾ et les centres d'appel. La division Pays-Bas emploie environ 19 000 ETP.
- (52) Dans la banque de détail, la division Pays-Bas détient une solide clientèle répartie entre «banque de détail de masse» (plus de [3,5 - 5] millions de clients) et «banque privilégiée» (plus de [250 000 - 420 000] clients)⁽¹⁶⁾, à qui elle propose une large gamme de produits (par exemple épargne, investissements, prêts hypothécaires, assurances, crédits contractés par carte de crédit et paiements).
- (53) Dans la banque commerciale, ABN AMRO N sert [300 000 - 400 000] clients PME⁽¹⁷⁾ et [9 000 - 21 000] clients grandes entreprises (même si, selon les termes du pacte CSA, les plus gros clients d'ABN AMRO Bank sont attribués à RBS) avec une large gamme de produits (par exemple crédits, gestion des paiements et des liquidités, épargne, trésorerie, gestion des risques et assurances, solutions et produits financiers complexes, crédit-bail et affacturage).
- (54) L'autre division, Banque privée, cible les personnes disposant d'actifs nets investissables de plus d'un million d'EUR avec divers produits de gestion d'actifs et de gestion du patrimoine. La division Banque privée a bâti un réseau bien développé, grâce à une croissance organique aux Pays-Bas et en France et par des acquisitions en Allemagne (Delbrück Bethmann Maffei) et en Belgique (Banque Corluy). La division Banque privée inclut également la coentreprise d'assurance française Neuflyze Vie.
- (55) Les activités acquises le 3 octobre 2008 par l'État néerlandais incluent également l'International Diamond and Jewelry Group, une division consacrée aux sociétés actives dans l'orfèvrerie et le négoce de diamants.
- (56) ABN AMRO Z n'inclut pas d'actifs opérationnels, mais englobe entre autres des actifs d'impôts, plusieurs participations (notamment dans la banque Saudi Hollandi Bank) et le restant du portefeuille de participations privées. S'agissant des passifs, il existe une clause de règlement d'obligations vis-à-vis du ministère américain de la Justice, d'autres dispositions (concernant en partie le personnel) et un financement interentreprises d'actifs de la société. Comme indiqué dans la note de bas de page 11, la part détenue par l'État néerlandais représente 33,81 % d'ABN AMRO Z.
- (57) Plusieurs données financières clés pro forma d'ABN AMRO N sont résumées dans le tableau 1 ci-après:

Tableau 1

Données financières clés ABN AMRO N (en millions d'EUR)	2008	2009
Produit d'exploitation total ⁽¹⁾	5 189	4 899
Bénéfice net	471	(117)
Rendement des fonds propres	6,7 %	- 2,7 %
Ratio coûts/revenus	73 %	77,5 %
Total des actifs	183 539	202 084
Total des participations	7 044	4 278 ⁽²⁾
APR ⁽³⁾	91 700	74 973 ⁽⁴⁾
Ratio Tier 1	9,4 %	10,2 % ⁽⁵⁾

⁽¹⁵⁾ Guichet automatique de banque.

⁽¹⁶⁾ L'unité «banque privilégiée» d'ABN AMRO cible le segment de la clientèle aisée et couvre les clients dont les liquidités dépassent 50 000 EUR et le revenu mensuel net 5 000 EUR.

⁽¹⁷⁾ Petites et moyennes entreprises.

Données financières clés ABN AMRO N (en millions d'EUR)	2008	2009
Ratio de fonds propres total ou ratio BIS	12,6 %	14,8 %
Financement stable/actifs non liquides	107 %	110 %

Source: ABN AMRO Bank NV, rapport annuel 2009, consolidation ex-ABN AMRO Z et participations privées, mais en incluant New HBU.

(¹) Principalement «produits d'intérêts nets» et «commissions nettes».

(²) Le communiqué de presse d'ABN AMRO sur les résultats de 2009, daté du 26 mars 2010, explique que les participations ont baissé en 2009 de 2,7 milliards d'EUR par rapport au 31 décembre 2008, passant à 4,3 milliards d'EUR, principalement en raison d'une redistribution de capitaux au sein d'ABN AMRO Holding destinée à couvrir les exigences en matière de fonds propres pour l'intérêt de l'État néerlandais dans ABN AMRO Z (voir plus loin Mesure A).

(³) Actifs pondérés en fonction des risques.

(⁴) Ce chiffre inclut déjà la baisse des APR due à l'instrument d'allègement des fonds propres.

(⁵) Le communiqué de presse du 26 mars 2010 sur les résultats de 2009 explique que l'augmentation des ratios de fonds propres (2009 par rapport à 2008) est principalement due aux actions suivantes sur les fonds propres: «Le 31 août 2009, le ministère des Finances a acquis une obligation remboursable en actions Tier 1 à hauteur de 800 millions d'EUR, émise par ABN AMRO Bank. À cette date également, un contrat d'échange sur défaut a été signé avec le ministère des Finances, en vertu duquel ABN AMRO Bank a acheté une protection du crédit sur un portefeuille de crédits hypothécaires résidentiels de 34,5 milliards d'EUR. Le 23 décembre 2009, l'État néerlandais a acquis deux obligations remboursables en actions. Une obligation remboursable en actions de 967 millions d'EUR a été émise en décembre 2009 au bénéfice de l'ex-ABN AMRO Bank. Une obligation remboursable en actions de 833 millions d'EUR a été émise directement par la société appelée à l'époque ABN AMRO II NV, aujourd'hui ABN AMRO Bank NV, dans le but de couvrir les pertes attendues à la suite de la cession de l'activité de recours de la CE. Cet instrument est classé comme fonds propres réglementaires à compter de janvier 2010. La conversion des trois obligations remboursables en actions après la scission légale entraînera une augmentation du capital-actions à hauteur de 2,6 milliards d'EUR».

- (58) ABN AMRO N a signalé une perte de 117 millions d'EUR pour l'exercice 2009. Cette perte est due à des dépréciations de crédits plus élevées, à la pression sur les marges d'intérêt, à l'augmentation des charges liées au système néerlandais de garantie des dépôts et aux coûts de scission et d'intégration (¹⁸). Nonobstant les coûts de scission et d'intégration, ABN AMRO N aurait enregistré un modeste bénéfice net de 52 millions d'EUR pour 2009.

2.2.2. Fortis Bank Nederland (FBN)

- (59) À titre individuel, FBN est la quatrième plus grande banque du marché néerlandais (derrière Rabobank, ING et ABN AMRO N, mais avant SNS REAAL).
- (60) L'État néerlandais (et auparavant Fortis SA/NV) détient directement 92,6 % de FBN, avec l'instrument d'investissement Fortis FBN(H) Preferred Investments BV, qui détient la part restante de 7,4 % sous la forme d'actions privilégiées. L'État néerlandais détient 70 % des actions de cet instrument d'investissement, les 30 % restants étant aux mains de plusieurs investisseurs privés (¹⁹). Les actions privilégiées détenues par les investisseurs privés ont une valeur nominale de 210 millions d'EUR et un dividende (non cumulatif) de 5,85 % (²⁰).
- (61) Les activités de FBN sont divisées en trois segments: banque de détail, banque privée et banque d'affaires.
- (62) Les activités de banque de détail incluent les activités traditionnelles de la banque de détail (avec un réseau de 157 agences, [2 - 3] millions de clients particuliers et [20 000 - 60 000] clients PME), mais aussi Directbank (qui propose des solutions de prêt hypothécaire via des intermédiaires) et les produits financiers et cartes de paiement grand public d'Alfam et ICS respectivement.
- (63) La banque privée s'est principalement développée sous la marque Fortis Mees Pierson et propose des services de gestion de fortune (gestion de patrimoine, investissement, prêt et assurance) sur une base segmentée à [15 000 - 40 000] clients sur tout le territoire des Pays-Bas.

(¹⁸) Les produits d'intérêts nets sont passés de 3,223 milliards d'EUR (2008) à 2,994 milliards d'EUR (2009), principalement en raison de la pression sur les marges d'intérêt au premier semestre 2009. Les produits hors intérêts ont baissé de 61 millions d'EUR (3 %), passant à 1,905 milliard d'EUR, et les dépréciations de crédits ont augmenté, passant de 776 millions d'EUR en 2008 à 1,172 milliard d'EUR en 2009 (source: communiqué de presse du 26 mars 2010 sur les résultats de l'exercice 2009).

(¹⁹) [...].

(²⁰) À compter du 1^{er} janvier 2013 et tous les cinq ans par la suite, le dividende sera recalculé et fixé à nouveau de la manière suivante: taux d'intérêt de référence + une marge, avec un taux d'intérêt de référence égal à l'échange de taux d'intérêt libellé en euros sur 5 ans + une marge, reflétant les conditions du marché en vigueur à ce moment-là.

- (64) Dans la banque d'affaires, FBN opère une distinction entre sept divisions différentes: dans la division «*Commercial Banking*» (1) (banque commerciale), FBN possède 23 centres d'affaires proposant de multiples produits aux sociétés ayant un chiffre d'affaires jusqu'à 250 millions d'EUR. Les sociétés ayant un chiffre d'affaires supérieur à 250 millions d'EUR, ainsi que le secteur public, sont pris en charge par une autre division, «*Corporate & Public Banking*» (2) (banque d'entreprise et services bancaires pour le secteur public). Les autres divisions sont «*Investment banking*» (3) ⁽²¹⁾ (banque d'investissement), «*Specialised Financial Services*» (4) ⁽²²⁾ (services financiers spécialisés), «*Energy, Commodities & Transportation*» (5) (énergie, produits de base et transports), «*Global Markets & Institutional Banking*» (6) ⁽²³⁾ (marchés mondiaux et banque institutionnelle) et «*Clearing Funds & Custody*» (7) ⁽²⁴⁾ (fonds de compensation et garde d'actifs).
- (65) Plusieurs données financières clés de FBN sont résumées dans le tableau 2 ci-après:

Tableau 2

Données financières clés FBN (en millions d'EUR)	2006	2007	2008 ⁽¹⁾	2009
Produit d'exploitation total	3 473	3 553	3 096	2 171
Bénéfice net	1 157	1 296	-18 486	406
Rendement des fonds propres (norm.) ⁽²⁾	20,1 %	8,9 %	4,9 %	0,7 %
Ratio coûts/revenus	50,5 %	54,2 %	64,9 %	84,2 %
Total des actifs	209 749	272 378	184 203	189 785
Total des participations	5 910	21 763	2 944	4 716
APR	66 995	75 850	70 932	53 730 ⁽³⁾
Ratio Tier 1	8,6 %	11,2 %	7,4 %	12,5 %
Ratio de fonds propres total	10,5 %	11,2 %	11,2 %	16,7 %
Ratio prêts/dépôts		167 %	237 %	208 %

Source: rapports annuels 2008/2009 de FBN.

⁽¹⁾ Les comptes de 2008 tiennent déjà compte de la vente d'ABN AMRO N à l'État néerlandais.

⁽²⁾ Le rendement des fonds propres normalisé exclut les postes exceptionnels.

⁽³⁾ Bâle II avec plancher Bâle I de 80 %.

- (66) En 2008, FBN subit une perte de 18,5 milliards d'EUR, mais elle est liée dans une large mesure à des postes exceptionnels. La société est obligée de reporter une perte nette de 16,8 milliards d'EUR sur sa part dans RFS Holdings et la vente de celle-ci, et elle subit également une dépréciation de 922 millions d'EUR (nette d'impôts) dans sa division Prime Fund Solutions à cause de l'affaire Madoff ⁽²⁵⁾. Nonobstant ces éléments, le bénéfice net sous-jacent s'est élevé à 604 millions d'EUR, réalisé quasi exclusivement au cours du premier semestre 2008.
- (67) En 2009, FBN réalise un bénéfice net de 406 millions d'EUR, grâce à deux gains exceptionnels (un règlement en numéraire de 362,5 millions d'EUR avec Fortis Capital Company et un recouvrement de 16 millions d'EUR lié à l'affaire Madoff). Le bénéfice net sous-jacent diminue de 27 millions d'EUR ⁽²⁶⁾ (par rapport aux 604 millions d'EUR de 2008).

⁽²¹⁾ La banque d'investissement inclut entre autres: crédit aux petites entreprises, financement immobilier, financement d'acquisitions et financement avec effet de levier, conseil, financement structuré et participations.

⁽²²⁾ Les services financiers spécialisés incluent entre autres l'affacturage, les services de commerce et la gestion de trésorerie et de fonds de roulement.

⁽²³⁾ La division marchés mondiaux et banque institutionnelle inclut entre autres le change, les marchés monétaires et le financement des titres à revenu fixe et des actions.

⁽²⁴⁾ La division fonds de compensation et garde d'actifs inclut entre autres le courtage, les opérations de compensation et la garde d'actifs, mais aussi *Prime Fund Solutions* («PFS») (gestion de fonds, crédit relais/levier et services bancaires pour les fonds spéculatifs).

⁽²⁵⁾ FBN n'était pas exposée directement à l'escroquerie menée par Bernard Madoff, mais à un financement avec effet de levier garanti fourni à certains fonds spéculatifs qui avaient investi dans des comptes gérés par Madoff.

⁽²⁶⁾ Les produits d'intérêts nets passent de 1,584 milliard d'EUR en 2008 à 1,150 milliard d'EUR en 2009, en raison de coûts de financement plus élevés pour l'épargne et la dette émise, tandis que les commissions nettes ont elles aussi connu une baisse (724 millions d'EUR en 2009 contre 823 millions d'EUR en 2008). Alors que les dépenses totales ont baissé de 2,01 milliard d'EUR en 2008 à 1,827 milliard d'EUR en 2009, les dépréciations ont augmenté de 331 millions d'EUR en 2008 à 412 millions d'EUR en 2009. Les autres éléments influençant les résultats sont le bénéfice sur la vente d'Intertrust (81 millions d'EUR), des provisions liées à la faillite de la banque néerlandaise DSB (15 millions d'EUR) et les coûts de scission et d'intégration (66 millions d'EUR).

2.2.3. Le groupe ABN AMRO

- (68) Le groupe ABN AMRO, créé à la suite de la concentration entre FBN et ABN AMRO Bank (c'est-à-dire les activités d'ABN AMRO N) le 1^{er} juillet 2010, regroupe toutes les activités de FBN et d'ABN AMRO N dans deux divisions distinctes, «Retail and Private banking» (Banque de détail et banque privée) et «Commercial and Merchant banking» (Banque commerciale et banque d'affaires). En 2008, le produit d'exploitation pro forma du groupe est de 7,15 milliards d'EUR et le total des actifs pro forma est de 360 milliards d'EUR. Selon les chiffres les plus récents⁽²⁷⁾, le groupe ABN AMRO dispose de capitaux propres IFRS⁽²⁸⁾ totaux de 11,7 milliards d'EUR.
- (69) Le groupe ABN AMRO est bien diversifié avec 4,2 milliards d'EUR de produit d'exploitation dans la division banque de détail et banque privée et 2,8 milliards d'EUR de produit d'exploitation dans la division banque commerciale et banque d'affaires. Sur le plan géographique, le gros des recettes du groupe ABN AMRO (soit [65 - 95] % du total) est généré aux Pays-Bas.
- (70) Dans la division banque de détail et banque privée, le groupe ABN AMRO intégré a des parts de marché de [15 - 20] % et [15 - 20] %⁽²⁹⁾ respectivement sur le marché de masse de détail et dans la banque privilégiée⁽³⁰⁾, ce qui en fait la troisième plus grande banque du marché bancaire néerlandais en termes de part de marché. Dans la banque privée (sous la marque ABN AMRO Mees Pierson), le groupe ABN AMRO est de loin le plus important sur le marché néerlandais, avec une part de marché d'environ [30 - 40] %⁽³¹⁾. Dans la banque commerciale et la banque d'affaires, la part de marché du groupe ABN AMRO est d'environ [15 - 25] %⁽³²⁾.
- (71) Le groupe ABN AMRO n'inclut plus New HBU et les activités d'affacturage d'IFN depuis leur cession dans le cadre des mesures correctives en matière de concentration le 1^{er} avril 2010.
- (72) Dans le cadre du processus de restructuration, deux petites divisions de FBN (à savoir Intertrust et Prime Fund Solutions («PFS»)) ont également été cédées et ne font plus partie du groupe ABN AMRO.

⁽²⁷⁾ Situation à la fin du 3^e trimestre 2010 (source: communiqué de presse du 19 novembre 2010).

⁽²⁸⁾ *International Financial Reporting Standards*, normes internationales d'information financière.

⁽²⁹⁾ Voir page 14 du plan de restructuration du 4 décembre 2009, sur la base des chiffres de Milward Brown/Teletack.

⁽³⁰⁾ La banque privilégiée (*preferred banking*) cible le segment de la clientèle aisée et couvre les ménages dont le revenu annuel est supérieur à 50 000 EUR et/ou dont les actifs disponibles se situent entre 50 000 EUR et 1 million d'EUR.

⁽³¹⁾ Voir page 15 du plan de restructuration du 4 décembre 2009, sur la base des chiffres concernant les actifs sous gestion (ASG) issus notamment de la base de données BCG Wealth Management 2007.

⁽³²⁾ Cette part de marché tient déjà compte des cessions de New HBU et IFN; voir page 16 du plan de restructuration du 4 décembre 2009, basé sur TNS NIPO-/Moniteur financier pour la banque commerciale et les entreprises clientes.

(73) En septembre 2009, FBN (et son partenaire la Banque générale du Luxembourg («BGL»)⁽³³⁾) a vendu Intertrust au spécialiste des participations privées Waterland. Intertrust est l'une des plus grandes sociétés de gestion mondiale de fiducie et d'entreprise. Elle emploie 1 000 experts dans 19 pays et son produit d'exploitation et ses APR sont respectivement de [...] millions d'EUR et de [...] millions d'EUR.

(74) En mai 2010, FBN a également annoncé la vente de PFS au Crédit Suisse. PFS fournit des services d'administration de fonds au secteur de la gestion d'actifs alternatifs, notamment administration, banque, garde d'actifs et financement, par exemple. Sa clientèle va des gestionnaires d'actifs de boutique à d'importantes institutions mondiales comme les fonds de pension et les fonds souverains. PFS est responsable de la provision après impôts de 922 millions d'EUR liée à l'affaire Madoff que FBN a enregistrée en 2008. Les revenus de PFS sont de [...] millions d'EUR et ses APR sont de [...] millions d'EUR.

(75) Le 4 mars 2011, le groupe ABN AMRO a publié ses résultats pour l'exercice fiscal 2010, indiquant une perte nette de 414 millions d'EUR. Nonobstant les coûts de scission et d'intégration, le groupe ABN AMRO présente un bénéfice sous-jacent de 1,077 milliard d'EUR. Au 31 décembre 2010, les ratios core Tier 1 et Tier 1 et le ratio de fonds propres total étaient respectivement de 10,4 %, 12,8 % et 16,6 %. En concertation avec l'État néerlandais, le groupe ABN AMRO a mis en place une politique de dividendes ciblant un versement de dividendes de 40 % du bénéfice annuel enregistré.

2.3. Description du plan de restructuration de décembre 2009 et du plan de restructuration actualisé de novembre 2010

(76) Le 4 décembre 2009, l'État néerlandais a transmis à la Commission le plan de restructuration de décembre 2009. De nouvelles informations ont été transmises en mars 2010⁽³⁴⁾. La concentration entre FBN et ABN AMRO N est au cœur du concept économique développé dans le plan de restructuration de décembre 2009. Le groupe ABN AMRO, la nouvelle banque issue du plan de restructuration de décembre 2009, aura pour cible le segment de marché moyen aux Pays-Bas⁽³⁵⁾ et sera actif dans la banque de détail et la banque privée et dans la banque commerciale et la banque d'affaires.

⁽³³⁾ BGL est l'une des plus grandes banques du Luxembourg et était une société sœur de Fortis SA/NV. BGL fait partie du groupe BNP Paribas depuis mai 2009.

⁽³⁴⁾ Le plan de restructuration de 2009 ne contenait pas d'informations essentielles comme des projections financières pour un scénario dans le pire des cas. Les informations manquantes ont été transmises le 23 mars 2010.

⁽³⁵⁾ Environ [65 - 95] % du produit d'exploitation seront générés aux Pays-Bas.

- (77) Le plan de restructuration de décembre 2009 part du diagnostic selon lequel les besoins en capitaux ne sont pas liés à la performance sous-jacente de FBN et d'ABN AMRO N, mais plutôt à la nécessité de financer leurs scissions respectives de leurs sociétés mères et les coûts d'intégration initiaux de la concentration.
- (78) Dans un scénario contrefactuel sans aide d'État, le plan de restructuration de décembre 2009 admet que, sans l'effort coordonné des gouvernements des pays du Benelux, Fortis SA/NV se serait effondrée, entraînant également dans sa chute FBN et ABN AMRO N.
- (79) Le plan de restructuration de décembre 2009 contient des projections financières pour la période 2009 à 2012 avec une ventilation par division entre banque de détail (*Retail Banking*), banque privée pour le marché néerlandais (*Private Banking NL*), banque privée pour l'international (*Private Banking International*) et banque commerciale et d'affaires (*Commercial & Merchant Banking*). Pour 2012 en particulier, le groupe ABN AMRO a également calculé un profit «au taux courant», qui exclut les coûts de transition et présume que les synergies de coûts sont déjà prises en compte pour la totalité de l'exercice. Ces projections sont données pour un scénario de référence et un scénario dans le cas le plus défavorable.
- (80) Le 8 novembre 2010, l'État néerlandais a actualisé les projections financières du plan de restructuration du 4 décembre 2009 pour la période allant jusqu'en 2012, et il a ajouté des projections pour 2013 dans le plan de restructuration de novembre 2010.
- Scénario de référence
- (81) Dans le scénario de référence, l'État néerlandais part de l'hypothèse selon laquelle les volumes d'affaires augmenteront en suivant l'inflation. Les frais de personnel devraient augmenter de [1 - 6] % par an et les autres coûts devraient connaître une hausse plus modérée de [1 - 5] % par an. L'État néerlandais prévoit également que les provisions pour pertes sur prêts du groupe ABN AMRO commenceront à baisser après le niveau élevé enregistré en 2009.
- (82) Dans le scénario de référence du plan de restructuration de novembre 2010, le groupe ABN AMRO réalise un résultat net négatif de [...] millions d'EUR en 2010, avant de revenir à un bénéfice à partir de 2011 (à savoir un bénéfice de [...] millions d'EUR en 2011).
- (83) En 2012 et 2013, les bénéfices nets du groupe ABN AMRO devraient augmenter et s'élever respectivement à [...] millions d'EUR et [...] millions d'EUR, se traduisant par un rendement des fonds propres⁽³⁶⁾ d'environ [...] %. L'amélioration de la rentabilité du groupe ABN AMRO est stimulée par un meilleur produit d'exploitation (qui devrait repartir à la hausse après les mauvais chiffres de 2009), le programme de réduction des coûts qui, en atteignant sa vitesse de croisière, devrait permettre une baisse des coûts de 1,1 milliard d'EUR avant impôts par an, et une normalisation des provisions pour pertes sur prêts après un pic atteint en 2009. En 2013, le ratio coûts/revenus du groupe ABN AMRO devrait être de [...] %.
- (84) Scénario de référence

Tableau 3

	2009 (chiffres réels)	2010 (E ⁽¹⁾)	2011 (E)	2012 (E)	2012 taux courant (E)	2013 (E)
Produit d'exploitation	7 039	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Produits d'intérêts nets	4 528	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Commissions nettes	1 933	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Autres recettes	849	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Charges d'exploitation	- 5 568	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Charges d'exploitation - statu quo	- 5 258	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Charges d'exploitation - transition	- 310	[...]	[...]	[...]		
Résultat d'exploitation	1 471	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Dépréciations de crédits	- 1 585	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Bénéfice avant impôts	- 114	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Impôts et intérêts minoritaires	45	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

⁽³⁶⁾ Le rendement des fonds propres correspond au revenu net obtenu sous forme de pourcentage du capital.

	2009 (chiffres réels)	2010 (E ⁽¹⁾)	2011 (E)	2012 (E)	2012 taux courant (E)	2013 (E)
Bénéfice net	- 68	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Bénéfice net sous-jacent (sans les coûts de transition)	163	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

(1) «E» signifie «Estimation».

Scénario dans le cas le plus défavorable

- (85) Pour le scénario dans le cas le plus défavorable du plan de restructuration de novembre 2010, l'État néerlandais se base sur des hypothèses plus prudentes que dans le scénario de référence. Il utilise des marges d'intérêt de 7,5 % inférieures à celles du scénario de référence, des prévisions plus prudentes pour les commissions (croissance de 4 % par an contre 7 % dans le scénario de référence), des synergies inférieures (impact de - [...] millions d'EUR sur le bénéfice de 2013) et un taux de recouvrement des provisions pour pertes sur prêts inférieur de 15 % (impact de - [...] millions d'EUR sur le bénéfice de 2013).
- (86) Pourtant, même si ces chiffres plus prudents entraînent des résultats plus faibles, le groupe ABN AMRO serait tout de même capable de présenter un bénéfice. Le scénario du cas le plus défavorable prévoit un bénéfice net sous-jacent de [...] millions d'EUR et [...] millions d'EUR en 2012 et en 2013 respectivement (par rapport à [...] millions d'EUR et [...] millions d'EUR respectivement dans le scénario de référence).

Sortie

- (87) Dans son plan de restructuration de décembre 2009, l'État néerlandais évoque également sa stratégie de sortie, en soulignant le fait qu'il n'a pas l'intention de rester un investisseur à long terme dans le groupe ABN AMRO.
- (88) Par courrier daté du 20 août 2010, l'État néerlandais a transmis à la Commission davantage de détails concernant sa stratégie de sortie. L'État néerlandais explique qu'il envisage un placement sous forme d'OPI⁽³⁷⁾, mais il ne ferme pas la porte à d'autres options comme une vente privée à un investisseur ou un acteur du marché. Dans son courrier du 20 août 2010, l'État néerlandais indique qu'une première part entre [0 - 50] et [10 - 60] % pourrait être mise à disposition pour une OPI en [...] au plus tôt, suivie d'une seconde offre correspondant à [0 - 50] - [10 - 60] % en 2015. L'État néerlandais veut récupérer son investissement initial plus ses frais de financement de [2 - 5] %. L'État néerlandais a l'intention de réduire sa participation dans le groupe ABN AMRO jusqu'à un maximum de [25 - 65] %, de préférence avant fin [2014 - 2018]. L'objectif ultime de l'État néerlandais est une sortie complète. La décision finale concernant l'OPI relève du ministre néerlandais des Finances et

dépendra de la situation du marché, de «l'aptitude à une OPI» du groupe ABN AMRO et des recettes attendues. Le 24 janvier 2011, le gouvernement néerlandais a également présenté publiquement sa stratégie de sortie⁽³⁸⁾.

Adéquation des fonds propres

- (89) Le plan de restructuration de décembre 2009 (et le plan de restructuration actualisé de novembre 2010) montre qu'après mise en œuvre de toutes les mesures d'aide d'État, le groupe ABN AMRO est suffisamment capitalisé. Durant la période de restructuration, les ratios Tier 1 prévus devraient se maintenir confortablement au-dessus de [...] % entre 2009 et 2012, pour ensuite augmenter à [...] % en 2013.

Cessions

- (90) Dans son plan de restructuration de décembre 2009, l'État néerlandais explique que le groupe ABN AMRO a déjà cédé plusieurs activités. Outre la vente de New HBU et IFN dans le cadre du processus de mesures correctives pour la concentration, ABN AMRO N et FBN ont également cédé Intertrust et PFS.
- (91) Par rapport au groupe ABN AMRO, Intertrust et PFS représentent ensemble [0 - 5] %, [0 - 5] % et [0 - 5] % du produit d'exploitation total prévu, des coûts et des APR respectivement.
- (92) Durant le processus de restructuration, FBN a également fait une acquisition destinée à corriger un mauvais alignement résultant de la division de Fortis SA/NV. FBN était le propriétaire légal de la division courtage, opérations de compensation et garde d'actifs (*Brokerage, Clearing and Custody*) et de toutes les agences liées à cette division, à l'exception de celle de Chicago qui faisait toujours partie de Fortis Bank SA/NV. Afin de corriger le mauvais alignement lié à la scission, FBN a acquis la filiale de Chicago de Fortis Clearing Americas auprès de Fortis Bank SA/NV le 31 juillet 2009 pour un montant d'environ [...] millions de dollars.
- #### 2.4. Description des mesures
- (93) Pour identifier les différentes mesures d'aide d'État, la Commission utilise dans la présente décision les mêmes codes alphabétiques que dans sa décision du 5 février 2010.

⁽³⁷⁾ Offre publique initiale ou première vente d'une société au public (introduction en bourse). À la suite d'une OPI, les actions d'une société sont cotées en bourse.

⁽³⁸⁾ <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/01/24/exitbeleid-financiele-deelnemingen.html>

2.4.1. Mesures couvertes par la décision du 8 avril 2009

- (94) Le 3 octobre 2008, l'État néerlandais a fait l'acquisition de FBN (y compris ABN AMRO N) auprès de Fortis SA/NV pour un montant de 12,8 milliards d'EUR («mesure X»). La Commission n'a pas lancé de procédure pour cette mesure qui, en tant que telle, ne constitue pas une aide d'État à FBN, même si elle fait partie d'une opération octroyant une aide d'État à FBN (voir considérant 32 de la décision du 8 avril 2009).
- (95) Au moment de l'acquisition de FBN par l'État néerlandais, FBN dépendait fortement de Fortis Bank SA/NV pour son financement. Pour assurer une scission totale entre FBN et Fortis Bank SA/NV, il était nécessaire que l'État néerlandais mette fin à la relation de financement entre FBN et Fortis Bank SA/NV. Afin de rompre les liens existants, l'État néerlandais a octroyé à FBN une facilité de trésorerie à court terme de 45 milliards d'EUR («mesure Y1») le 3 octobre 2008. Cette facilité de trésorerie a permis à FBN de rembourser à Fortis Bank SA/NV des prêts à court terme pour un montant de 34 milliards d'EUR. L'État néerlandais a également pris la place de Fortis Bank SA/NV en tant que bailleur de prêts à long terme à FBN pour une valeur nominale de 16,1 milliards d'EUR, dans le cadre d'une «novation» («mesure Y2») (39).
- (96) La facilité de trésorerie à court terme couverte par la mesure Y1 est restée en place jusqu'à fin juin 2009. Durant toute la période où cette mesure était en place, la rémunération a changé à plusieurs reprises. Entre le 6 octobre 2008 et le 23 octobre 2008, l'État néerlandais a procuré à FBN un financement à court terme au taux EONIA (40) (pour un prêt du jour au lendemain d'un montant maximal de 5 milliards d'EUR) ou EURIBOR (41) (pour des liquidités à plus long terme pour un montant maximal de 40 milliards d'EUR) sans marge supplémentaire. Après le 23 octobre 2008, pendant une courte période (jusqu'au 5 novembre 2008), l'État néerlandais a appliqué le taux EONIA + 50 points de base et le taux EURIBOR + 50 points de base. Durant cette deuxième période, cette disposition concernait toujours des sommes maximales de 5 milliards d'EUR pour les liquidités du jour au lendemain et de 40 milliards d'EUR pour les liquidités à long terme. Entre le 5 novembre 2008 et le 1^{er} mars 2009, l'État néerlandais a modifié la rémunération au taux EONIA + 25 points de base pour les prêts du jour au lendemain, au taux EURIBOR + 25 points de base pour les prêts avec une maturité (42) inférieure à 3 mois et au taux EURIBOR + 50 points de base pour les prêts avec une maturité supé-

rieure à 3 mois (43). Après le 1^{er} mars 2009, l'État néerlandais a mis au point en système en deux étapes pour inciter FBN à réduire sa dépendance envers l'État. Une première tranche de financement (indépendante de la maturité) est mise à disposition au taux EURIBOR + 25 points de base, mais une fois ce seuil dépassé, FBN ne peut obtenir des liquidités supplémentaires qu'au taux EURIBOR + 50 points de base (44). Le montant de la facilité de trésorerie totale et le montant du premier seuil sont progressivement abaissés. Le 9 juillet 2009, l'État néerlandais a fait savoir à la Commission que FBN avait remboursé l'ensemble de ses prêts à court terme à l'État.

- (97) Les prêts à long terme ayant fait l'objet d'une novation pour l'État néerlandais (mesure Y2) s'élevaient à 16,1 milliards d'EUR, avec 8,15 milliards d'EUR de capitaux Tier 2 (dont 3 milliards de Tier 2 supérieur) et 7,95 milliards d'EUR de prêts privilégiés.
- (98) Le 24 décembre 2008, l'État néerlandais a fait l'acquisition d'ABN AMRO N auprès de FBN pour un montant de 6,5 milliards d'EUR («mesure Z»). L'État néerlandais n'a pas payé comptant, mais a réglé l'achat en annulant une dette à long terme de 6,5 milliards d'EUR contractée lors des opérations intégrées du 3 octobre 2008 dans le cadre de la mesure Y2. En d'autres termes, l'État néerlandais a renoncé à 6,5 milliards d'EUR de créances envers FBN pour payer l'acquisition d'ABN AMRO N (45).

2.4.2. Mesures couvertes par la décision du 5 février 2010

- (99) Certaines des mesures couvertes par la décision du 5 février 2010 (46) ont été notifiées à la Commission en juillet 2009 et le restant en janvier 2010. En juillet 2009, l'État néerlandais a notifié un instrument d'allègement des fonds propres (*capital relief instrument* – CRI) («mesure A») avec un effet d'allègement des exigences de fonds propres de 1,7 milliard d'EUR, une obligation remboursable en actions (*mandatory convertible security* – MCS) de 500 millions d'EUR («mesure B1») et une deuxième tranche de MCS de 300 millions d'EUR («mesure B2»).
- (100) En janvier 2010, l'État néerlandais a notifié des mesures supplémentaires pour les fonds propres d'une valeur de 4,39 milliards d'EUR. L'État néerlandais a souscrit d'autres instruments MCS pour 2,28 milliards d'EUR afin de

(39) Toutes les clauses contractuelles des contrats de prêts existants sont restées inchangées, à l'exception du nom du prêteur.

(40) Eonia® (Euro OverNight Index Average) est un taux effectif au jour le jour calculé sous forme de moyenne pondérée de toutes les transactions au jour le jour de prêts non garantis sur le marché interbancaire, initiées au sein de la zone euro par les banques constituant l'échantillon.

(41) Euribor® (Euro Interbank Offered Rate) est le taux auquel les dépôts à terme interbancaires en euros sont proposés par une banque de premier ordre à une autre au sein de la zone de l'Union monétaire européenne.

(42) Date à laquelle le paiement d'une dette devient exigible.

(43) Début novembre 2008, la facilité de trésorerie s'élevait encore à 45 milliards d'EUR (5 milliards d'EUR pour les prêts du jour au lendemain et 40 milliards pour les liquidités à plus long terme). Toutefois, à partir du 14 novembre 2008, la facilité de trésorerie a été abaissée à 39 milliards d'EUR (toujours 5 milliards d'EUR pour les prêts du jour au lendemain mais seulement 34 milliards pour les liquidités à plus long terme).

(44) Par exemple, en mars 2009, la facilité de trésorerie maximale s'élevait à 34 milliards d'EUR, les premiers 24 milliards d'EUR étant mis à disposition au taux EURIBOR + 25 points de base et les 10 milliards restants au taux EURIBOR + 50 points de base.

(45) Ce montant inclut 4,9 milliards d'EUR de prêts Tier 2 (dont 3 milliards d'EUR de Tier 2 supérieur) et 1,6 milliard d'EUR de prêts privilégiés.

(46) JO C 95 du 15.4.2010, p. 10.

couvrir les coûts supplémentaires de scission (780 millions d'EUR, «mesure B3»), le déficit de fonds propres résultant de la vente de New HBU (300 millions d'EUR, «mesure B4») et les coûts d'intégration (1,2 milliard d'EUR, «mesure B5»). Afin de réaligner les capitaux Tier 1 de FBN sur les exigences réglementaires, l'État néerlandais a également converti 1,35 milliard d'EUR de capitaux Tier 2 de FBN qu'il détenait déjà en capitaux Tier 1 («mesure C»). L'État néerlandais a également versé aux autres membres du consortium 740 millions d'EUR en numéraire («mesure D»), comme le prévoyait le pacte CSA, afin de régler les questions qui sont apparues seulement au cours de la procédure de scission. Pour finir, l'État néerlandais a aussi fourni une garantie sur les engagements croisés résultant de la vente de New HBU («mesure E»).

Instrument d'allègement des fonds propres (CRI) (Mesure A, équivalent en fonds propres de 1,7 milliard d'EUR)

- (101) L'État néerlandais a vendu une protection de crédit par le biais d'un contrat d'échange sur défaut (CDS) sur un portefeuille de prêts hypothécaires néerlandais d'ABN AMRO N, représentant environ [30-80] % du portefeuille de prêts nationaux total de cette dernière. Cette mesure a eu pour effet de réduire les actifs pondérés en fonction des risques d'ABN AMRO N.
- (102) Pour rémunérer la protection du crédit, l'État néerlandais a reçu une commission annuelle de 51,5 points de base (calculée sous forme de pourcentage de la valeur du portefeuille au début de chaque période de référence).
- (103) Cette commission était calculée au moyen de la méthode des coûts en équivalents fonds propres. L'État néerlandais déterminait combien de fonds propres ABN AMRO N pouvait dégager grâce à l'instrument d'allègement des fonds propres (à savoir 1,7 milliard d'EUR, sur la base des exigences de Bâle I, toujours en application au moment de la mise en œuvre de l'accord sur le CRI), puis il calculait un rendement de 10 % sur cet allègement des fonds propres (en l'occurrence 10 % de 1,7 milliard d'EUR), ce qui équivalait à 51,5 points de base de la valeur initiale du portefeuille de 34,5 milliards d'EUR.
- (104) Chaque année, ABN AMRO N a conservé une première tranche de pertes de 20 points de base (calculée sous forme de pourcentage de la valeur initiale du portefeuille).
- (105) ABN AMRO N a gardé une tranche verticale de 5 % du risque restant.
- (106) Le prix de l'instrument de protection du crédit n'aurait pas été ajusté après l'adoption par ABN AMRO N de l'intégralité des exigences de fonds propres de Bâle II, même si l'effet d'allègement des fonds propres du CRI aurait alors été bien moindre.
- (107) En principe, le contrat CDS présentait une maturité de sept ans, mais ABN AMRO N disposait de clauses de remboursement anticipé lui permettant de mettre fin au

contrat à plusieurs dates de référence prédéterminées (par exemple octobre 2010, janvier 2011 et janvier 2012) ⁽⁴⁷⁾.

- (108) En vertu du pacte d'actionnaires et de consortium, les trois partenaires du consortium devaient veiller à ce qu'ABN AMRO Z reste suffisamment capitalisée. Dans ce contexte, l'État néerlandais a dû contribuer au déficit de fonds propres d'ABN AMRO Z à hauteur de 2,2 milliards d'EUR. L'objectif du CRI était de permettre à ABN AMRO N de participer à cette contribution de 2,2 milliards d'EUR pour ABN AMRO Z.
- (109) L'État néerlandais a préféré la solution moins conventionnelle du CRI à une augmentation de capital plus classique puisqu'il n'a pas pu, avant la scission, cantonner les dotations en capital dans ABN AMRO Bank. Autrement dit, étant donné qu'ABN AMRO N n'était pas une entité juridique distincte, une injection de capitaux dans ABN AMRO Bank aurait pu également bénéficier aux deux autres membres du consortium. Cette méthode aurait pu avoir de graves conséquences, notamment en cas de difficultés accrues.
- (110) Au moment de la scission, ABN AMRO N est devenue une entité juridique distincte (la nouvelle banque ABN AMRO Bank). L'État néerlandais a continué d'endosser la responsabilité qui lui incombait dans le cadre du pacte CSA pour combler le déficit de fonds propres de 2,2 milliards d'EUR d'ABN AMRO Z. L'État néerlandais a décidé qu'ABN AMRO N devait utiliser les liquidités issues des instruments MCS (à savoir la mesure B3, puisqu'elle était liée à la marge prudentielle de 500 millions d'EUR, et 1,2 milliard d'EUR de la mesure B5) pour injecter 1,7 milliard d'EUR dans ABN AMRO Z, tout en maintenant en place le CRI dans la nouvelle ABN AMRO Bank afin de couvrir la marge prudentielle de 500 millions d'EUR et les coûts d'intégration de 1,2 milliard d'EUR.
- (111) Le 15 octobre 2010, ABN AMRO Bank et l'État néerlandais ont annoncé que le CRI prendrait fin le 30 octobre 2010. En effet, dans l'intervalle, ABN AMRO Bank avait mis en œuvre les exigences de Bâle II et le CRI était donc devenu moins intéressant et moins utile ⁽⁴⁸⁾.

Obligation remboursable en actions (MCS) destinée à couvrir une partie du déficit de fonds propres d'ABN AMRO Z (Mesure B1, 500 millions d'EUR)

- (112) Dès lors que le CRI ne suffisait pas pour couvrir la totalité du déficit de fonds propres de 2,2 milliards d'EUR d'ABN AMRO Z, l'État néerlandais a octroyé à ABN AMRO Bank des capitaux supplémentaires par le biais d'une MCS.
- (113) Cette MCS est classée dans la catégorie des capitaux Tier 1 hybrides, porte un coupon de 10 % et est automatiquement convertie en actions ABN AMRO II au moment de la scission d'ABN AMRO N d'ABN AMRO Bank. À compter de cette date, elle est qualifiée de capitaux

⁽⁴⁷⁾ La section 2.2.1 de la décision du 5 février 2010 (JO C 95 du 15.4.2010, p. 10) contient davantage de détails concernant cette mesure.

⁽⁴⁸⁾ Ainsi que cela a également été indiqué le 15 octobre 2010 dans le courrier officiel du ministre néerlandais des Finances au Parlement néerlandais: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31789-40.html>.

core Tier 1. La conversion se fait à la valeur nominale ⁽⁴⁹⁾. Cette mesure a permis à ABN AMRO II (rebaptisée ABN AMRO Bank) de contribuer à ABN AMRO Z à hauteur de 500 millions d'EUR.

Obligation remboursable en actions (MCS) destinée à couvrir les coûts de scission (Mesures B2 et B3, 1,08 milliard d'EUR au total)

(114) Afin de couvrir les coûts liés à la scission entre ABN AMRO N et ABN AMRO Bank, l'État néerlandais a souscrit une MCS supplémentaire. Une première tranche d'environ 300 millions d'EUR (mesure B2) est notifiée en juillet 2009 et le restant (à savoir 780 millions d'EUR) est notifié en janvier 2010 (mesure B3).

(115) La totalité du montant de 1,08 milliard d'EUR (c'est-à-dire les mesures B2 et B3 ensemble) était nécessaire pour couvrir les coûts suivants:

- 480 millions d'EUR de coûts de scission bien définis;
- 90 millions d'EUR pour la mise en place d'un guichet de marché monétaire; et
- 500 millions d'EUR destinés à fournir une marge prudentielle.

(116) L'État néerlandais donne une ventilation supplémentaire des coûts de scission de 480 millions d'EUR. Ils concernent l'exposition aux engagements croisés ([0 - 200] millions d'EUR), l'évolution des lettres de répartition des risques ([0 - 200] millions d'EUR), le rachat des billets de titrisation ([0 - 200] millions d'EUR), le transfert d'ABN AMRO R du risque de marché lié à la spéculation des clients d'ABN AMRO N ([0 - 200] millions d'EUR), la fin des instruments d'allègement des fonds propres ([0 - 200] millions d'EUR) et les divers coûts liés à la scission et à l'évolution de la situation ([0 - 300] millions d'EUR).

(117) Après la scission d'avec sa société mère ABN AMRO Bank, ABN AMRO II devait mettre en place son propre guichet de marché monétaire, ce qui lui a coûté 90 millions d'EUR.

(118) Au final, l'État néerlandais a injecté 500 millions de capitaux supplémentaires afin de veiller à ce qu'ABN AMRO N puisse opérer avec une certaine marge au-delà des exigences réglementaires minimales.

⁽⁴⁹⁾ Les clauses contractuelles de la MCS impliquent qu'en cas d'apparition de problèmes de capitaux avant la scission, la MCS doit être convertie en titres modifiés non cumulatifs, la seule différence avec les titres d'origine étant que les paiements de coupon ne sont plus cumulatifs. Selon les normes IFRS, les titres modifiés non cumulatifs se classeraient dans les fonds propres.

Obligation remboursable en actions (MCS) destinée à couvrir le déficit de fonds propres dû à la vente de New HBU (Mesure B4, 300 millions d'EUR)

(119) La concentration entre FBN et ABN AMRO N ne pouvait pas avoir lieu avant la résolution des problèmes visés dans la décision sur la concentration. L'État néerlandais a donc décidé de vendre New HBU et IFN à la Deutsche Bank. Cependant, cette opération a entraîné des besoins en capitaux supplémentaires de 470 millions d'EUR, auxquels ABN AMRO N ne pouvait pas faire face toute seule. L'État néerlandais a décidé de l'aider et a injecté 300 millions d'EUR sous forme de MCS ⁽⁵⁰⁾.

Obligation remboursable en actions (MCS) destinée à couvrir les coûts d'intégration (Mesure B5, 1,2 milliard d'EUR)

(120) Pour mettre en œuvre la concentration, ABN AMRO N et FBN (et après la concentration le groupe ABN AMRO) devaient payer des coûts d'intégration de départ d'un montant de 1,2 milliard d'EUR (après impôts), liés aux frais de licenciement, à l'intégration des plates-formes informatiques et à la restructuration du réseau d'agences. Étant donné qu'ABN AMRO N et FBN étaient incapables de financer ces coûts elles-mêmes, l'État néerlandais a décidé d'injecter des capitaux sous forme de MCS ⁽⁵¹⁾.

Conversion des capitaux Tier 2 hybrides de FBN en capitaux core Tier 1 (Mesure C, 1,35 milliard d'EUR)

(121) FBN a été obligée d'augmenter ses capitaux Tier 1 après que le DNB ⁽⁵²⁾ a indiqué qu'il existait un déficit en capitaux Tier 1 d'environ 1,26 milliard d'EUR. Après la scission d'avec sa société mère Fortis SA/NV, FBN devait également dépenser 90 millions d'EUR pour couvrir les coûts liés à la mise en place d'un guichet de trésorerie, de modèles en relation avec les normes Bâle, de licences et de services de conseil.

⁽⁵⁰⁾ L'État néerlandais indique dans sa communication au Parlement du 19 novembre 2009 (page 10 de <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2009/11/20/ec-remedy-en-herkapitalisatie-abn-amro-en-fortis-bank-nederland.html>) que l'impact négatif total sur les fonds propres de 470 millions d'EUR est le résultat de la différence négative entre le prix de transaction et la valeur comptable (à savoir 180 millions d'EUR) et des coûts d'un crédit parapluie octroyé à la Deutsche Bank (à savoir 740 millions d'EUR), compensé en partie par l'instrument d'allègement des fonds propres des APR transférés (à savoir 450 millions d'EUR). L'État néerlandais explique dans ce document que l'impact total sur les fonds propres va diminuer progressivement (principalement en raison de l'arrivée à maturité du portefeuille de prêts protégé par le crédit parapluie). L'impact sur les fonds propres au bout d'un an sera seulement de 180 millions d'EUR (au lieu de 470 millions d'EUR au moment de la transaction).

⁽⁵¹⁾ Lorsque l'État néerlandais a octroyé des capitaux sous forme de MCS (mesures B1 à B5), après la scission d'ABN AMRO II, il a immédiatement converti la MCS en actions, ce qui en a fait de facto une dotation en capital en espèces.

⁽⁵²⁾ Dans une lettre datée du 17 décembre 2009 et enregistrée le 5 janvier 2010, le DNB fait savoir à la Commission qu'elle a informé FBN le 3 septembre 2009 des résultats de son «Processus de surveillance prudentielle et d'évaluation 2009». Le DNB détermine [...] - que FBN présente un déficit en capitaux Tier 1 de 1,26 milliard d'EUR au 31 décembre 2008. Dans le même temps, le DNB fixe le ratio Tier 1 minimum de FBN à [...] %.

- (122) L'État néerlandais a fourni ces capitaux supplémentaires en convertissant la dette Tier 2 d'une valeur nominale de 1,35 milliard d'EUR en capitaux Tier 1. Par conséquent, l'opération n'a pas impliqué de nouvelles liquidités ⁽⁵³⁾.

Obligations de paiement envers les autres membres du consortium (Mesure D, 740 millions d'EUR)

- (123) Lorsque les membres du consortium négocient l'acquisition d'ABN AMRO Holding en 2007, ils se rendent compte que tous les faits n'étaient pas connus à ce moment-là. Le pacte CSA contient par conséquent plusieurs principes généraux destinés à régler certaines obligations de paiement qui n'apparaîtront que lors du processus de scission. Les montants exacts sont le résultat d'un processus de négociation auquel l'État néerlandais (et avant lui Fortis SA/NV) a participé.

- (124) Le montant total de 740 millions d'EUR concerne:

[...]

Ces sorties de trésorerie sont en partie compensées par le fait que l'État néerlandais reçoit [...] des autres membres du consortium au titre des coûts irrécupérables.

- (125) Le solde des obligations de paiement envers les autres membres du consortium (à savoir 740 millions d'EUR) est payé en numéraire, en partie directement aux autres membres du consortium et en partie à ABN AMRO Bank (aujourd'hui RBS NV).

Engagements croisés (Mesure E, 950 millions d'EUR)

- (126) Même après la cession de New HBU, ABN AMRO Bank (aujourd'hui RBS NV) et ABN AMRO II (ou ses successeurs légaux) demeureront redevables envers les créanciers de New HBU si New HBU n'est pas capable de remplir ses obligations vis-à-vis de ses propres créanciers. De même, New HBU devra faire face à des engagements croisés vis-à-vis des créanciers d'ABN AMRO Bank et

d'ABN AMRO II. Dans la mesure où les engagements croisés trouvent leur origine dans la vente de New HBU, qui est le résultat d'une décision d'ABN AMRO II et de ses actionnaires, c'est aussi à eux qu'il incombe de trouver une solution. La solution proposée implique que l'État néerlandais et la Deutsche Bank (c'est-à-dire l'acheteur de New HBU) se mettent d'accord sur le fait que New HBU et ABN AMRO II s'indemnisent mutuellement pour ces engagements croisés en se fournissant des garanties réciproques, de manière à limiter les exigences de fonds propres réglementaires à un objectif souhaité de 20 %. En conséquence de cet accord, ABN AMRO II doit fournir une garantie à New HBU pour un montant allant jusqu'à 950 millions d'EUR (dégressif avec le temps à mesure que les engagements sous-jacents arrivent à maturité) pour les engagements de New HBU envers ABN AMRO II et envers ABN AMRO Bank (aujourd'hui RBS NV). Étant donné qu'ABN AMRO II n'a pas les moyens de fournir la garantie nécessaire au regard des engagements envers ABN AMRO Bank (aujourd'hui RBS NV), l'État octroie une contre-garantie sous la forme d'une garantie sur la dette d'ABN AMRO Bank (aujourd'hui RBS NV).

- (127) L'État néerlandais chiffre ce risque comme s'il s'agissait d'une garantie d'État sur la dette subordonnée d'ABN AMRO Bank (aujourd'hui RBS NV). Le prix, fondé sur la recommandation de la Banque centrale européenne (BCE) concernant la recapitalisation ⁽⁵⁴⁾, est fixé à 200 points de base, plus la marge médiane du CDS ⁽⁵⁵⁾.

- (128) Le tableau 4 résume les mesures examinées dans la présente décision. La colonne «Motif» est la même que dans le tableau 1 du considérant 57 de la décision du 5 février 2010. Comme indiqué au considérant 110, à la suite de la scission entre ABN AMRO N et ABN AMRO Bank le 6 février 2010, les mesures et les objectifs des mesures ont été remaniés. Plus précisément, la mesure A a été utilisée à compter de cette date pour les objectifs de la mesure B3 (pour ce qui concerne la marge prudentielle) et de la mesure B5, et inversement.

Tableau 4

Mesures d'aide d'État	Description	Ampleur (en milliards d'EUR)	Motif	Entité juridique à laquelle la mesure est octroyée
Mesures couvertes par la décision du 8 avril 2009				
Y1	Financement à court terme	45		FBN
Y2	Financement à long terme	16,1		FBN (pour permettre le remboursement à Fortis Bank SA/NV)

⁽⁵³⁾ Le 3 octobre 2008, l'État néerlandais a pris en charge 16,1 milliards d'EUR de la dette à long terme de FBN (mesure Y2). Les prêts Tier 2 ont baissé d'un montant initial de 8,15 milliards d'EUR à 1,9 milliard d'EUR (moins 4,9 milliards grâce à la mesure Z et moins 1,35 milliard grâce à la mesure C). Les prêts privilégiés ont diminué de 7,95 milliards d'EUR à 5,95 milliards d'EUR grâce à la mesure Z (moins 1,6 milliard d'EUR), ainsi qu'avec l'arrivée à maturité de prêts d'un montant de 0,4 milliard d'EUR (situation au 4 mai 2010).

⁽⁵⁴⁾ Tarification fondée sur la recommandation de la Banque centrale européenne concernant la recapitalisation, accessible via le lien suivant: www.ecb.eu/pub/pdf/other/recommendations_on_pricing_for_recapitalisationsen.pdf

⁽⁵⁵⁾ La période de référence pour le CDS est janvier 2007 – août 2008.

Mesures d'aide d'État	Description	Ampleur (en milliards d'EUR)	Motif	Entité juridique à laquelle la mesure est octroyée
Z	Acquisition d'ABN AMRO N	6,5		FBN (prix d'achat payé en renonçant à la dette)

Mesures en fonds propres notifiées en juillet 2009 et mises en œuvre en juillet/août 2009

Mesure A	Instrument d'allège- ment des fonds propres	Protection par CDS sur un portefeuille de 34,5 milliards d'EUR (avec effet d'allègement sur les exigences de fonds propres de 1,7 milliard d'EUR)	Comblent le déficit de fonds propres d'ABN AMRO Z	ABN AMRO Bank (aujourd'hui RBS NV) puis transféré vers ABN AMRO II (aujourd'hui ABN AMRO Bank) à la date de la scission
Mesure B1	MCS	0,5		
Mesure B2	MCS	0,3	Première tranche des coûts de scis- sion	ABN AMRO Bank NV (aujourd'hui RBS NV) puis transféré vers ABN AMRO II (aujourd'hui ABN AMRO Bank) au moment de la scission

Mesures en fonds propres supplémentaires notifiées en janvier 2010

Mesure B3	MCS	0,78	Deuxième tranche de coûts de scission et marge pruden- tielle de 0,5 milliard d'EUR	967 millions d'EUR versés à ABN AMRO Bank (aujourd'hui RBS NV) puis trans- férés vers ABN AMRO II (aujourd'hui ABN AMRO Bank) au moment de la scission, le restant directement versé à ABN AMRO II
Mesure B4	MCS	0,3	Impact sur les fonds propres découlant de la vente de New HBU	
Mesure B5	MCS	1,2	Coûts d'intégration	
Mesure C	Transformation de Tier 2 en fonds propres ordinaires	1,35	Déficit en Tier 1 au niveau de FBN	FBN
Mesure D	Paiement en numé- raire aux partenaires du consortium	0,74	Obligations de paie- ment découlant du pacte CSA	Autres partenaires du consortium/ABN AMRO Bank (aujourd'hui RBS NV)
Mesure E	Garantie sur les engagements de 950 millions d'EUR	0,95	Engagements croisés découlant de la vente de New HBU	ABN AMRO II (aujourd'hui ABN AMRO Bank)

3. MOTIFS D'ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE

3.1. Motifs d'engagement de la procédure dans la décision du 8 avril 2009

(129) Dans la décision du 8 avril 2009, la Commission a engagé la procédure parce qu'elle avait des raisons de penser que les mesures Y1, Y2 et Z⁽⁵⁶⁾ représentaient une aide d'État en faveur de FBN et d'ABN AMRO N.

La Commission estimait que ces mesures permettaient à FBN et à ABN AMRO N de se maintenir sur le marché et de poursuivre leurs activités. Elle avait des raisons de penser que ces mesures avantageaient de façon sélective FBN et ABN AMRO N.

⁽⁵⁶⁾ Concernant la mesure X, au considérant 32 de la décision du 8 avril 2009, la Commission indique que si la mesure X n'est pas une aide d'État en tant que telle pour ces banques, elle fait néanmoins partie d'un ensemble d'opérations intégrées comportant des éléments d'aide d'État en faveur de ces banques.

(130) Aux considérants 29 et 30 de la décision du 8 avril 2009, la Commission note que les mesures X, Y1 et Y2 faisaient partie du même contrat de vente, visant à séparer FBN du reste de Fortis SA/NV. La décision du 3 décembre 2008 concluait déjà qu'en signant ce

contrat le 3 octobre 2008, l'État néerlandais n'avait pas agi comme un investisseur normal dans une économie de marché.

- (131) Au considérant 33 de la décision du 8 avril 2009, la Commission estimait que la mesure Y1 était apparemment avantageuse pour FBN, puisque cette dernière avait reçu un montant de financement qu'elle n'aurait pas pu obtenir sur les marchés, puisque ceux-ci étaient en pleine tourmente à l'époque. Compte tenu de ces conditions extrêmes du marché, la Commission doutait également que les taux d'intérêt demandés par l'État néerlandais fussent acceptables pour un investisseur privé. La Commission a également noté que la solidité de son nouveau bailleur de fonds semblait avantageuse pour FBN. FBN ne dépendait plus d'une société en difficulté limitée par ses liquidités comme Fortis SA/NV, mais était désormais financée par l'État néerlandais.
- (132) La Commission doutait de la compatibilité de la mesure Y1 avec la communication de la Commission intitulée «Application des règles en matière d'aides d'État aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale» («la communication bancaire») ⁽⁵⁷⁾, car elle n'était ni proportionnée, ni limitée au minimum nécessaire. Des inquiétudes plus précises ont été soulevées au considérant 52 de la décision du 8 avril 2009 concernant la compatibilité des éléments suivants: 1) la rémunération versée par FBN, 2) la période maximale durant laquelle FBN pouvait profiter du financement, 3) la maturité maximale des instruments concernés et 4) le volume de la facilité de trésorerie.
- (133) La Commission a également indiqué que la mesure Y2 pouvait contenir des éléments d'aide d'État si Fortis SA/NV était, au moment de l'acquisition, en position d'exiger le remboursement immédiat des prêts à long terme si FBN devait changer de propriétaire. En cas d'existence avérée d'une clause de remboursement en relation avec la propriété, la mesure Y2 permettait à FBN de bénéficier de prêts à long terme aux taux d'intérêt appliqués avant la crise. Grâce à la mesure Y2, FBN n'était pas obligée de trouver un financement alternatif dans les conditions qui prévalaient à l'époque sur le marché. En outre, étant donné que Fortis Bank SA/NV avait le droit de demander le remboursement, le choix de l'État néerlandais d'accorder des prêts à long terme au lieu de prêts à court terme pouvait être remis en question. Par conséquent, dans la décision du 8 avril 2009, la Commission a fait part de ses inquiétudes quant à l'existence, dans la mesure Y2, d'une aide d'État portant sur une période plus longue que ce qui était strictement nécessaire. Pour pouvoir évaluer les implications en matière d'aide d'État de la mesure Y2, la Commission a demandé à l'État néerlandais de fournir davantage d'informations concernant les échéances de remboursement contractuelles anticipées des contrats de prêts à long terme.
- (134) Au considérant 54 de la décision du 8 avril 2009, la Commission s'est également interrogée sur la question

de savoir si l'État néerlandais avait pris des mesures suffisantes pour limiter des distorsions de concurrence indues, conformément au point 27 de la communication bancaire.

- (135) La Commission s'est également inquiétée du fait qu'ABN AMRO N aurait peut-être bénéficié indirectement des mesures de facilité de trésorerie procurées à FBN. Elle a donc demandé à l'État néerlandais de lui fournir davantage d'informations sur la situation de financement d'ABN AMRO N et sa stratégie de financement.
- (136) S'agissant de la mesure Z, la Commission a émis des doutes concernant le paiement par l'État néerlandais du prix du marché pour l'acquisition d'ABN AMRO N. La Commission a noté que l'État néerlandais avait payé plus que l'évaluation «aux conditions actuelles du marché» en date du 3 octobre 2008, évaluation réalisée par le propre expert de l'État néerlandais [...] dans son rapport mentionné au considérant 2. De plus, la Commission a remarqué que l'État néerlandais n'avait pas appliqué de facteur de correction afin de refléter la baisse du marché boursier qui s'est produite entre octobre et décembre 2008 et qui a été de façon particulièrement prononcée pour les cours bancaires. Si l'État néerlandais avait payé trop cher l'achat d'ABN AMRO N, la mesure Z était équivalente à une aide d'État pour aider à la recapitalisation de FBN.
- (137) De manière générale, dans la décision du 8 avril 2009, la Commission a également observé que l'État néerlandais n'avait pas encore présenté d'évaluation de FBN et d'ABN AMRO N effectuée par le DNB. L'État néerlandais n'a pas non plus fourni de plan de viabilité ou de restructuration accompagné de projections financières détaillées. Sans plan de viabilité ou de restructuration, la Commission n'a pas pu déterminer si, du fait des mesures X, Y1, Y2 et Z, ABN AMRO N et FBN disposaient de suffisamment de fonds propres et étaient capables d'atteindre un niveau acceptable de rentabilité.

3.2. Motifs d'extension de la procédure dans la décision du 5 février 2010

Existence d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité

- (138) Le 17 juillet 2009 et le 15 janvier 2010, lorsque l'État néerlandais a notifié des mesures exceptionnelles en faveur de FBN et d'ABN AMRO N comme des mesures ne constituant pas une aide d'État, la Commission s'est inquiétée du fait que certaines de ces mesures supplémentaires pouvaient représenter une aide d'État exceptionnelle à FBN et ABN AMRO N.
- (139) Dans la décision du 5 février 2010, la Commission a noté que l'État néerlandais était soumis, en vertu du pacte CSA, à plusieurs obligations qui n'étaient pas des obligations d'ABN AMRO N. Les mesures prises

⁽⁵⁷⁾ JO C 270 du 25.10.2008, p. 8.

par l'État néerlandais pour se conformer à ses obligations en vertu du pacte CSA (et notamment l'obligation de supporter le coût d'ABN AMRO Z et celle de séparer ABN AMRO N d'ABN AMRO Bank) ne s'apparentent pas, à première vue, à des aides d'État accordées à ABN AMRO N.

(140) La Commission a indiqué que les mesures A et B1 semblaient destinées en premier lieu à couvrir le déficit de fonds propres d'ABN AMRO Z, mais en même temps la Commission n'était pas certaine qu'il n'existait pas aussi un avantage indirect pour les activités économiques d'ABN AMRO N. À cet égard, la Commission voulait savoir si ABN AMRO N et ABN AMRO Z, sans statut juridique distinct, étaient suffisamment cantonnées l'une vis-à-vis de l'autre. La Commission souhaitait également recevoir davantage d'informations concernant les raisons du déficit de fonds propres d'ABN AMRO Z et notamment sur le transfert des actions Unicredito d'ABN AMRO Z à ABN AMRO N. La Commission s'interrogeait également sur la rémunération versée par ABN AMRO N à ABN AMRO Z pour assurer les fonctions de siège social. La Commission soupçonnait que la sous-capitalisation (du moins une partie) d'ABN AMRO Z était liée au fait qu'ABN AMRO N n'avait pas payé le prix du marché pour les services de siège social d'ABN AMRO Z.

(141) Même si la scission entre ABN AMRO N et ABN AMRO Bank est une obligation de l'État néerlandais en vertu du pacte CSA, la Commission ne pouvait pas exclure que la recapitalisation par l'État destinée à financer les coûts de scission constituent une aide d'État. La Commission a noté que tous les coûts classés comme coûts de scission n'étaient pas stricto sensu liés aux obligations de scission décrites dans le pacte CSA. La Commission a observé que le poste «coûts de scission» incluait une somme de 500 millions d'EUR, nécessaire pour fournir au groupe ABN AMRO une marge prudentielle supérieure aux exigences prudentielles minimales.

(142) La Commission a noté que l'État néerlandais avait aidé FBN et ABN AMRO N à payer les coûts liés à la concentration. Pour résoudre les problèmes créés par la concentration, ABN AMRO N avait décidé de vendre IFN et New HBU, ce qui a généré un nouveau déficit de fonds propres. La Commission a constaté que FBN et ABN AMRO N avaient été capables de profiter des avantages de la concentration (en particulier les synergies de concentration, l'avantage d'être une société plus forte détenant des parts de marché supérieures sur le marché néerlandais, etc.), alors que l'État néerlandais avait financé les coûts de départ. À cet égard, la Commission a noté que l'État néerlandais n'avait aucune obligation légale de payer ces coûts, puisqu'ils étaient la conséquence de la décision de l'État néerlandais du 21 novembre 2008 de fusionner FBN et ABN AMRO N, et ne découlaient pas du pacte CSA.

(143) La Commission a pris note du fait que la concentration et les conditions particulières entourant la scission se sont traduites par des engagements croisés (mesure E). Conformément au droit des entreprises néerlandais, ABN AMRO Bank (aujourd'hui RBS NV) et ABN AMRO II restaient redevables vis-à-vis des créanciers de New HBU si cette dernière (ou son nouveau propriétaire la Deutsche Bank) devait manquer à ses obligations de paiements. New HBU avait des obligations similaires vis-à-vis des créanciers d'ABN AMRO Bank (aujourd'hui RBS NV) et d'ABN AMRO II. La Commission ne pouvait pas exclure que la solution d'indemnisation, qui impliquait que l'État néerlandais se porte garant vis-à-vis des créanciers d'ABN AMRO Bank (aujourd'hui RBS NV) selon une prime de 200 points de base plus la marge médiane du CDS, s'apparente à une aide d'État.

Compatibilité avec la communication sur les actifs dépréciés

(144) La Commission a également exprimé des inquiétudes concernant la conception de l'instrument d'allègement des fonds propres (mesure A). La Commission a admis que la mesure A était fondamentalement différente des autres mesures sur les actifs dépréciés, car elle n'a pas été mise en œuvre dans le but de protéger ABN AMRO N contre de nouvelles baisses dues à des actifs toxiques avec une évaluation hautement incertaine. Néanmoins, la Commission a estimé que pour être compatible avec le marché intérieur, la mesure A devait être conforme aux principes généraux de la communication de la Commission concernant le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté («la communication sur les actifs dépréciés») ⁽⁵⁸⁾. Plus précisément, il fallait avoir des preuves suffisantes d'une valorisation appropriée, c'est-à-dire que la banque ne devait pas transférer les pertes escomptées à l'État. À cet égard, la Commission souhaitait également comprendre quel impact un certain nombre de clauses contractuelles spécifiques (par exemple le mécanisme de reprise et la tranche verticale) pouvaient avoir sur les flux de trésorerie réels et la valorisation. Enfin, la Commission a également émis des doutes sur l'existence d'incitations suffisantes garantissant qu'ABN AMRO N mettrait fin à l'instrument aussitôt qu'il ne serait plus absolument nécessaire.

Compatibilité avec la communication sur la restructuration

(145) La Commission a émis des réserves sur le respect par le plan de restructuration de décembre 2009 des critères fixés dans la communication de la Commission sur le retour à la viabilité 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 («la communication sur la restructuration») ⁽⁵⁹⁾, concernant la viabilité, la répartition des charges et les distorsions de concurrence indues.

⁽⁵⁸⁾ JO C 72 du 26.3.2009, p. 1.

⁽⁵⁹⁾ JO C 195 du 19.8.2009, p. 9.

Rétablissement de la viabilité à long terme

- (146) La Commission a reconnu qu'à première vue, le groupe ABN AMRO dégagait suffisamment de recettes pour couvrir l'ensemble de ses frais de fonctionnement (y compris les dépréciations) et générer un rendement des fonds propres acceptable. Toutefois, la Commission a également noté que le rendement des fonds propres du groupe ABN AMRO dépendait largement de la réalisation de plusieurs hypothèses clés. Premièrement, si le groupe ABN AMRO veut devenir rentable avec un ratio coûts/revenus acceptable, il est essentiel qu'il mette en œuvre les synergies prévues (à savoir 1,1 milliard d'EUR avant impôts, à comparer à un bénéfice net de [...] milliards d'EUR en 2013). Deuxièmement, comme indiqué au considérant 118 de la décision du 5 février 2010, il est également d'une importance capitale pour la viabilité du groupe ABN AMRO qu'il puisse augmenter sa marge d'intérêt nette par rapport aux faibles niveaux de FBN et d'ABN AMRO N au second semestre 2008 et au premier semestre 2009. Dans sa décision du 5 février 2010, la Commission a indiqué qu'il lui fallait plus de détails sur ces questions, de manière à évaluer si la viabilité à long terme avait vraiment été rétablie.
- (147) La Commission a également observé que le plan de restructuration de décembre 2009 n'incluait pas encore de projections financières correspondant aux scénarios les plus défavorables, conformément au point 13 de la communication sur la restructuration. La Commission a donc demandé ces projections financières pour le scénario le plus défavorable, afin de pouvoir vérifier quelles seraient les performances du groupe ABN AMRO dans des conditions de marché plus difficiles.
- (148) La Commission a noté en outre que le plan de restructuration de décembre 2009 contenait peu d'informations sur les sous-divisions plus petites, de sorte que la Commission n'a pas pu évaluer si tous les aspects de la viabilité avaient été suffisamment traités à ce niveau. Plus précisément, la Commission doutait que la viabilité de PFS, une division de FBN qui avait subi des pertes importantes liées à l'affaire Madoff en 2008, fût suffisamment garantie.

Aide limitée au minimum nécessaire / contribution propre

- (149) La Commission s'est interrogée sur la question de savoir si l'aide d'État était limitée au minimum nécessaire pour rétablir la viabilité du groupe ABN AMRO. À cet égard, elle a noté que le groupe ABN AMRO avait indiqué qu'il souhaitait faire de petites acquisitions complémentaires jugées nécessaires pour reconstituer les compétences en produits perdues lors des processus de scission d'avec Fortis SA/NV et ABN AMRO Holding. Dans la décision du 5 février 2010, la Commission a fait valoir que l'aide d'État ne devait pas être utilisée pour financer des acquisitions ou de nouveaux investissements, sauf si cela était

essentiel au rétablissement de la viabilité d'une entreprise. La Commission a demandé à l'État néerlandais d'expliquer davantage la politique d'acquisition du groupe ABN AMRO et lui fournir, entre autres, une liste détaillée des activités que le groupe ABN AMRO devait reconstituer pour des raisons de viabilité.

- (150) La Commission n'était pas non plus certaine que tous les bailleurs de fonds hybrides de FBN et d'ABN AMRO N avaient payé leur part de la restructuration. La Commission s'est notamment inquiétée du fait que les actionnaires privilégiés de FBN⁽⁶⁰⁾ n'avaient pas apporté de contribution suffisante pour assurer la limitation au minimum nécessaire de l'intervention de l'État néerlandais.
- (151) En termes de durée également, l'aide d'État devait être limitée au minimum nécessaire. Sur ce point, la Commission a observé que plusieurs mesures étaient requises pour traiter des problèmes temporaires, mais elle n'était pas certaine que l'État néerlandais ait pris des mesures suffisantes pour veiller à ce que les interventions cessent une fois qu'elles ne seraient plus nécessaires.
- (152) S'agissant de la mesure A, la Commission a noté que l'instrument d'allègement des fonds propres avait perdu son intérêt dès lors qu'ABN AMRO N avait été autorisée à mettre en œuvre les exigences de Bâle II. Bien que cet instrument contienne des clauses de remboursement anticipé permettant une cessation anticipée du contrat, la Commission a constaté qu'il n'existait pas de calendrier clair pour la sortie de l'État néerlandais.
- (153) En outre, concernant la marge prudentielle de 500 millions d'EUR, la Commission a noté que l'intention était que le groupe ABN AMRO remplace cette somme par des fonds propres autofinancés. Sur ce point également, la Commission n'a identifié absolument aucune indication relative au calendrier.
- (154) S'agissant des coûts d'intégration de 1,2 milliard d'EUR (à savoir la mesure B5), la Commission a noté que l'État néerlandais affirmait que ces coûts génèreraient d'importantes synergies, à hauteur de 1,1 milliard d'EUR (avant impôts), qui pourraient en principe être utilisées pour rembourser l'aide d'État. Cependant, la Commission a constaté que l'État néerlandais n'avait pas mis en place de mécanisme pour assurer un tel remboursement. Concernant les besoins en fonds propres liés à la vente de New HBU, la Commission a conclu que les exigences de fonds propres liées au crédit parapluie se réduiraient rapidement, à mesure que les prêts atteindraient progressivement leur maturité. À nouveau, la Commission a souligné que l'aide d'État devait être remboursée une fois qu'elle ne serait plus nécessaire.

⁽⁶⁰⁾ Voir considérant 60 pour plus d'informations.

Limitation des distorsions de concurrence

- (155) En termes de distorsions de concurrence, la Commission a noté que les besoins en fonds propres de FBN et d'ABN AMRO N découlaient dans une certaine mesure de la scission d'avec leurs anciennes sociétés mères et des coûts d'intégration de départ, et non d'une prise de risque excessive ou d'une mauvaise gestion au sein de FBN et d'ABN AMRO N elles-mêmes. Dans ce contexte, la Commission a conclu qu'il était peu probable que de nouvelles cessions soient nécessaires.
- (156) Toutefois, dans le même temps, la Commission a émis des doutes sur le fait que le plan de restructuration de décembre 2009 contienne des règles de comportement suffisantes pour garantir que FBN et ABN AMRO N n'utiliseraient pas l'aide d'État pour croître aux dépens de leurs concurrents, par exemple en mettant en place une politique de tarification intenable ou en acquérant d'autres établissements financiers, risquant ainsi d'affaiblir les incitations des non-bénéficiaires à rivaliser avec elles, à investir et à innover et de décourager toute nouvelle entrée sur le marché bancaire néerlandais.
- (157) En termes de sortie, la Commission a fait valoir qu'il serait utile que l'État néerlandais développe et communique clairement une stratégie de sortie. En effet, les interventions massives et répétées de l'État néerlandais pouvaient être perçues par les déposants comme un signe de soutien permanent de sa part.

4. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES

4.1. Première série d'observations de Van Lanschot (lettre du 6 mai 2009)

- (158) Le plaignant a fait valoir que, grâce à l'aide d'État et à la propriété de l'État, FBN et ABN AMRO N (y compris leurs filiales telles que MoneYou et Mees Pierson) ont pu proposer des taux d'intérêt élevés intenable sur les comptes d'épargne et de dépôt individuels, déstabilisant ainsi le marché bancaire néerlandais.
- (159) Le plaignant estime que les taux d'intérêt offerts par FBN et ABN AMRO N étaient de nature déficitaire. À cet égard, il fait référence au fait que les taux EURIBOR avaient baissé, passant de 5 % en septembre 2008 à moins de 2 % en janvier/février 2009, alors que les taux d'intérêt proposés par FBN et ABN AMRO N sur les comptes d'épargne avaient en fait augmenté.
- (160) Le plaignant a également mis en avant les particularités du marché bancaire privé des Pays-Bas par rapport au marché de la banque de détail, qui ont tendance à accentuer l'effet de distorsion des mesures prises. Les sommes épargnées dans la banque privée sont en moyenne plus élevées que dans la banque de détail. Pour des épargnes moins importantes, les clients sont moins sensibles au

profil de risque de leur banque, car elles sont protégées par le système de garantie des dépôts néerlandais (jusqu'à un montant de 100 000 EUR). En revanche, une fois ce seuil dépassé, ce qui est plutôt courant dans la banque privée, la sensibilisation au risque augmente.

- (161) Le plaignant affirme également que FBN et ABN AMRO N ont bénéficié d'une garantie implicite de la part de l'État. Il fait valoir que les clients de FBN et ABN AMRO N étaient convaincus que l'État néerlandais ne laisserait pas les banques qui lui appartiennent faire faillite.
- (162) Le plaignant, qui a surmonté la crise sans aide de l'État, souligne qu'il a été gravement touché par les distorsions de concurrence induites par le comportement de FBN et d'ABN AMRO N, car il s'appuie généralement dans une large mesure sur le marché de l'épargne néerlandais pour financer ses actifs⁽⁶¹⁾. En chiffres absolus, le plaignant disposait de 15 milliards d'EUR en épargne et dépôts, ce qui veut dire qu'une hausse de 1 % des taux d'intérêt pouvait coûter à la société près de 150 millions d'EUR par an⁽⁶²⁾. Outre cette hausse des coûts, il y a eu également un effet de volume, car Van Lanschot a perdu des clients.

4.2. Observations de suivi de Van Lanschot (lettres des 21 et 28 août 2009)

- (163) Selon le plaignant, le comportement anormal de FBN et d'ABN AMRO N s'est poursuivi durant l'été 2009.
- (164) En guise d'argument supplémentaire, le plaignant cite le volume anormalement élevé et les variations de parts de marché observés sur le marché néerlandais de l'épargne, pourtant généralement stable. À cet égard, le plaignant renvoie aux communiqués de presse de FBN et d'ABN AMRO N, qui faisaient respectivement état d'un afflux de dépôts de 9 milliards d'EUR et de 21 milliards d'EUR au premier semestre 2009⁽⁶³⁾. Le plaignant estime que ces chiffres sont considérables, compte tenu du fait que le marché total de l'épargne aux Pays-Bas atteint environ 287 milliards d'EUR.
- (165) Dans un autre exemple de tarification anormale, le plaignant fait référence au fait que les taux d'intérêt de l'épargne dans les pays voisins comme la Belgique, la France et l'Allemagne ont suivi la baisse des taux EURIBOR, alors que ceux des Pays-Bas sont restés obstinément élevés.

⁽⁶¹⁾ Ceci apparaît également dans le faible ratio prêts/dépôts du plaignant, qui était d'environ 110 % au moment de la plainte.

⁽⁶²⁾ Le bénéfice net de Van Lanschot s'est élevé à 215,4 millions d'EUR en 2007, 30,1 millions d'EUR en 2008 et 14,8 millions d'EUR en 2009. Au premier semestre 2010, la société a présenté un bénéfice net de 20,3 millions d'EUR.

⁽⁶³⁾ Communiqués de presse d'ABN AMRO du 25 mai 2009 et du 26 août 2009 concernant les résultats des 1^{er} et 2^e trimestres 2009 et communiqué de presse de FBN du 20 août 2009 concernant les résultats du 1^{er} semestre 2009.

4.3. Observations d'ABN AMRO Bank (lettre du 6 juillet 2009)

- (166) Dans ses observations relatives à la décision du 8 avril 2009 ouvrant la procédure d'enquête officielle, ABN AMRO Bank (autrement dit la société mère d'ABN AMRO N) a apporté davantage d'informations concernant sa situation et sa stratégie de financement. ABN AMRO Bank nie avoir profité, directement ou indirectement, d'une quelconque aide de financement accordée à FBN (mesures Y1 et Y2). ABN AMRO Bank a souligné qu'elle n'avait pas eu besoin d'aide pour se financer durant toute la crise grâce à sa stratégie de financement diversifiée. Elle a également indiqué que ses statistiques de liquidités étaient parfaitement restées dans les limites réglementaires ainsi que dans ses propres limites internes.

5. OBSERVATIONS DE L'ÉTAT NÉERLANDAIS

5.1. Observations de l'État néerlandais concernant la décision du 8 avril 2009

- (167) L'État néerlandais reconnaît que FBN a été capable de poursuivre ses activités en raison de son acquisition par l'État ⁽⁶⁴⁾, mais fait valoir que cette acquisition allait dans le sens du «principe de l'investisseur en économie de marché» (PIEM). Par conséquent, selon l'État néerlandais, il n'y a pas eu d'avantage sélectif et donc aucune d'aide de l'État. L'État néerlandais affirme que même si les opérations intégrées du 3 octobre 2008 étaient destinées au départ à empêcher la déstabilisation de FBN et d'ABN AMRO N, ainsi que du système bancaire néerlandais en général, en achetant des participations dans ces deux sociétés, son but était de générer un retour positif à long terme. L'État néerlandais souligne que le prix versé pour FBN (ABN AMRO N incluse) se situait dans la plage de valorisation déterminée par son expert externe.
- (168) L'État néerlandais affirme qu'il a payé un juste prix de marché pour FBN, mais indique que même si ce prix était excessif, ce paiement aurait constitué une aide d'État pour Fortis SA/NV (la société vendeuse) et non pour FBN.
- (169) S'agissant de la mesure Y1, l'État néerlandais indique qu'il a fourni un financement à court terme à FBN selon les conditions du marché. Il fait valoir qu'avant la crise, FBN recevait des financements de sa société mère aux taux EONIA ou EURIBOR sans marge supplémentaire. L'État néerlandais indique que le prix appliqué (tel que décrit au considérant 96) était conforme aux pratiques du marché. Plus précisément, il affirme également que son système de tarification utilisé pour la période postérieure au 5 novembre 2008 (avec une marge de 50 points de base pour les prêts de plus de trois mois) était aligné sur le système de garantie néerlandais ⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶⁴⁾ Réponse de l'État néerlandais concernant la décision du 8 avril 2009, 11 août 2009, page 6.

⁽⁶⁵⁾ Dans sa lettre datée du 15 mai 2009, l'État néerlandais indique que son système de tarification était destiné à «éviter une divergence excessive entre les tarifs des prêts à FBN et ceux facturés aux banques pour fournir une garantie dans le cadre du système de garantie».

- (170) Concernant la période de mise à disposition de la facilité de trésorerie pour FBN, l'État néerlandais explique qu'il a lancé les négociations de cessation de la facilité de trésorerie en janvier 2009 dans le but de mettre un terme à celle-ci le plus rapidement possible. Avec cet objectif en tête, l'État néerlandais a mis en place en mars 2009 un nouveau système de tarification en deux temps, qui rendait le financement plus cher en cas de dépassement d'un seuil prédéfini. L'État néerlandais est parti du principe que FBN pouvait rembourser la facilité de trésorerie à un taux de 4 à 5 milliards d'EUR par mois et avait prévu de mettre fin à la facilité de trésorerie au plus tard à la fin de l'année 2009. En réalité, FBN a remboursé la facilité de trésorerie plus rapidement que prévu. Cette dernière a pris fin dès le 1^{er} juillet 2009.

- (171) L'État néerlandais affirme que la maturité maximale des liquidités accordées dans le cadre de la facilité de trésorerie était proportionnée. Sur ce point, l'État néerlandais explique que durant la première période (à savoir du 6 au 23 octobre 2008), il a accordé des liquidités ayant une maturité maximale de quelques semaines seulement. Lors de l'ajustement ultérieur de la facilité de trésorerie, la maturité maximale a été prolongée à neuf mois afin d'éviter les pics de remboursement.

- (172) L'État néerlandais explique que le volume total de la facilité de trésorerie (à savoir 5 milliards d'EUR du jour au lendemain et 40 milliards d'EUR de financement à plus long terme) était basé sur les besoins de financement réels de FBN et correspondait donc au minimum nécessaire. La facilité de trésorerie à court terme de 45 milliards d'EUR tenait compte de la volatilité normale de la situation de trésorerie de FBN et a également permis à cette dernière de rembourser immédiatement près de 34 milliards d'EUR à Fortis SA/NV.

- (173) S'agissant des prêts à long terme (mesure Y2), l'État néerlandais admet que Fortis Bank SA/NV aurait pu demander le remboursement des prêts à taux d'intérêt fixe (mais pas celui des prêts à taux variable) ⁽⁶⁶⁾. L'État néerlandais indique néanmoins qu'il n'a fait que remplacer Fortis Bank SA/NV en laissant inchangées toutes les conditions des contrats existants. Selon l'État néerlandais, le contrat entre Fortis Bank SA/NV et FBN était un contrat de marché normal entre acteurs privés du

⁽⁶⁶⁾ Les extraits correspondants des brochures concernant les prêts à taux d'intérêt fixe sont les suivants: «Le montant total des prêts en cours [...] est dû et payable en une fois à première demande [...] si l'un des événements suivants se produit: d) une requête est déposée ou un ordre est donné ou une résolution effective est prise concernant la liquidation de l'emprunteur [...] ou si l'emprunteur cesse son activité, ou si les parts de l'emprunteur sont transférées ou cédées à un tiers, ou si le contrôle sur l'emprunteur passe d'une autre façon aux mains d'un tiers;» (source: lettre des autorités néerlandaises datée du 15 mai 2009, page 4) (soulignement ajouté par la Commission). Le montant des prêts à taux fixe était de 7,9 milliards d'EUR, sur un montant total de prêts à long terme de 16,1 milliards d'EUR.

marché. L'État néerlandais fait valoir que puisqu'il avait remplacé un investisseur en économie de marché, son comportement était automatiquement conforme au PIEM. À ce titre, l'État néerlandais a estimé qu'il n'avait pas à expliquer pourquoi les taux auraient pu être supérieurs et il ne voit pas pour quelle raison il aurait dû remplacer les prêts à long terme par des prêts à court terme ⁽⁶⁷⁾.

(174) L'État néerlandais affirme également qu'il est assez courant que les sociétés, lorsqu'elles font des acquisitions, apportent en même temps des liquidités aux filiales qu'elles viennent d'acquérir.

(175) Quant à savoir si une aide d'État directe ou indirecte a été octroyée à ABN AMRO N, l'État néerlandais a nié qu'ABN AMRO N ait reçu un financement de sa part ou de celle de FBN. L'État néerlandais explique qu'ABN AMRO N, avec sa franchise bancaire privée et de détail étendue, disposait d'un financement suffisant en interne.

(176) S'agissant de la mesure Z, l'État néerlandais affirme que le prix de l'opération, d'un montant de 6,5 milliards d'EUR, était un juste prix de marché. Il souligne que le prix se situait entre la valorisation «aux conditions actuelles du marché» de [4 - 6,5] milliards d'EUR et la valorisation «tout au long du cycle» de [6,5 - 9] milliards d'EUR, calculée par son expert en valorisation au début du mois d'octobre 2008 (avant l'opération du 3 octobre 2008). Concernant le fait que l'acquisition (mesure Z) a eu lieu deux mois et demi après la valorisation, l'État néerlandais estime qu'aucune correction n'était nécessaire, puisque les incertitudes étaient déjà prises en compte dans la valorisation effectuée début octobre ⁽⁶⁸⁾. L'État néerlandais explique également que la banque d'investissement et les actifs toxiques se trouvent généralement à l'origine des problèmes de confiance des autres banques, se traduisant par des baisses considérables des cours des actions de ces banques. En revanche, avec son profil stable de banque commerciale et de détail, ABN AMRO N était fondamentalement différente des autres banques. Dans ce contexte, l'État néerlandais fait valoir qu'un ajustement du prix par analogie avec les autres banques n'avait aucun sens.

(177) L'État néerlandais souligne également que les autres membres du consortium, en particulier RBS, devaient

approuver l'opération et que [...]. L'État néerlandais renvoie également aux points 166 et 177 du rapport préliminaire des experts de l'assemblée générale des actionnaires de Fortis SA/NV, qui s'est tenue le 11 février 2009 à Bruxelles ⁽⁶⁹⁾, en indiquant que ces points viennent étayer son argument selon lequel il a payé pour FBN, ABN AMRO N, Fortis Insurance et Fortis Corporate Insurance le 3 octobre 2008 un juste prix qui représente donc un prix de référence valable pour la vente de décembre 2008.

(178) L'État néerlandais a mis en œuvre la mesure Z en renonçant aux créances qu'il avait envers FBN. Par ailleurs, l'État néerlandais affirme que si la Commission devait en arriver à la conclusion que la mesure Z constituait une aide d'État, elle devrait appliquer une correction. Dès lors que des instruments similaires d'autres banques se négociaient largement sous le pair ⁽⁷⁰⁾, il était logique que la valeur sur le marché des titres de créance auxquels l'État néerlandais avait renoncé fût également sous le pair. En d'autres termes, les conditions prévalant sur le marché suggèrent que l'État néerlandais n'avait pas droit à la valeur au pair mais à une valeur du marché inférieure. L'État néerlandais indique que compte tenu des conditions du marché à l'époque, il ne pouvait recevoir qu'une valeur du marché de [4,55 - 5,85] milliards d'EUR (soit la valeur au pair des prêts de 6,5 milliards d'EUR, corrigée d'une décote du marché de [0,65 - 1,95] milliard d'EUR).

(179) Le 18 juin 2009, le ministère néerlandais des Finances a transmis à la Commission la valorisation de FBN effectuée par le DNB comme le demandait la décision du 8 avril 2009 [...] ⁽⁷¹⁾, ⁽⁷²⁾, ⁽⁷³⁾

(180) Le DNB a également informé la Commission concernant [...] ABN AMRO N par courrier daté du 20 janvier 2010. [...]

5.2. Observations de l'État néerlandais concernant la décision du 5 février 2010

(181) De manière générale, l'État néerlandais fait valoir que les mesures prises ne constituaient pas des aides d'État pour les raisons suivantes:

i) ces mesures n'ont pas profité à ABN AMRO N ni à FBN;

⁽⁶⁷⁾ La page 7 de la réponse de l'État néerlandais du 11 août 2009 concernant la décision du 8 avril 2009 contient le texte suivant: «L'État néerlandais s'est contenté de prendre la place de Fortis Bank SA/NV dans un contrat qui (comme cela a déjà été dit) avait été conclu entre deux acteurs du marché. Les tarifs du contrat sont donc conformes aux taux du marché. On ne voit pas pourquoi il faudrait démontrer que ces tarifs auraient pu être encore plus élevés ou que les maturités auraient pu être plus courtes, puisque les conditions actuelles sont déjà conformes aux pratiques du marché.» (texte original en néerlandais, traduction de la Commission).

⁽⁶⁸⁾ Dans l'exercice de valorisation du 3 octobre 2008, l'expert de l'État a appliqué une décote de 20 % sur les gains annualisés des sociétés concernées.

⁽⁶⁹⁾ http://www.ageas.com/Documents/FR_ER_27012009.pdf.

⁽⁷⁰⁾ La valeur au pair correspond à la valeur nominale ou faciale d'un titre. Une obligation vendue au pair vaut une somme équivalente à sa valeur de remboursement à l'échéance, en général 1 000 EUR par obligation.

⁽⁷¹⁾ [...]

⁽⁷²⁾ [...]

⁽⁷³⁾ Voir également les considérants 121 et 122 et la note de bas de page 52.

- ii) ces mesures étaient nécessaires à la scission entre ABN AMRO N et FBN et leurs ex-sociétés mères respectives et découlaient des obligations contractuelles de l'État néerlandais en tant que successeur de Fortis SA/NV dans le pacte d'actionnaires et de consortium; et
- iii) ces mesures étaient économiquement rationnelles du point de vue d'un investisseur privé.
- (182) L'État néerlandais explique que la Commission devrait appliquer le PIEM à chaque mesure individuelle qu'il a prise. Particulièrement en ce qui concerne les mesures liées à la concentration (à savoir les mesures B4 et B5), l'État néerlandais souligne que la concentration était un investissement avec une valeur actuelle nette (VAN) positive et donc compatible avec le PIEM.
- (183) Autrement dit, l'État néerlandais n'approuve pas l'avis préliminaire de la Commission, exposé au considérant 96 de la décision du 5 février 2010, selon lequel le PIEM ne s'applique pas aux mesures qui ont suivi les opérations intégrées du 3 octobre 2008, étant donné que ces mesures faisaient partie d'une opération plus large de sauvetage et de restructuration.
- (184) L'État néerlandais reconnaît que les règles relatives aux aides d'État impliquent que le PIEM ne s'applique pas lorsque plusieurs injections de capitaux reliées entre elles sont réalisées sur une courte période. Il explique néanmoins que cette analyse ne tient pas pour FBN et ABN AMRO N, car les opérations intégrées du 3 octobre 2008, à son avis, ne comportaient pas de mesures d'aide d'État et, en outre, les mesures de suivi n'étaient pas liées à l'opération initiale.
- (185) L'État néerlandais fait valoir que la Commission devrait tenir compte des circonstances très particulières dans lesquelles il a été obligé d'acheter FBN. Il souligne également que la vente de New HBU a représenté une charge très lourde pour lui et pour ABN AMRO N avec un impact négatif sur les fonds propres de 470 millions d'EUR.
- (186) L'État néerlandais affirme avoir basé toutes ses mesures sur les principes établis dans la communication bancaire ⁽⁷⁴⁾ et la communication de la Commission intitulée 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 concurrence ⁽⁷⁵⁾ («la communication sur la recapitalisation»). De manière générale, l'État néerlandais fait valoir que ses mesures étaient bien ciblées, proportionnelles aux difficultés rencontrées et conçues pour minimiser les retombées négatives sur les concurrents.
- (187) L'État néerlandais explique que la mesure A et la mesure B1 ne constituaient pas des aides d'État car l'État était soumis à l'obligation contractuelle de résoudre les problèmes de fonds propres rencontrés par ABN AMRO Z. En vertu du pacte CSA, l'État néerlandais était également soumis à l'obligation contractuelle de mettre en œuvre la scission d'ABN AMRO Holding. Le DNB n'autorisait le lancement de la scission d'ABN AMRO II que si tous les membres du consortium avaient payé leur part du déficit de fonds propres d'ABN AMRO Z. L'État néerlandais admet qu'il a apporté des capitaux à ABN AMRO Z par le biais d'ABN AMRO N, mais insiste sur le fait qu'ABN AMRO N a seulement servi de véhicule intermédiaire. Au final, ABN AMRO N a seulement fait passer des capitaux à ABN AMRO Z et la mesure A n'a avantagé de manière sélective ABN AMRO N.
- (188) S'agissant de la question de savoir si le déficit de fonds propres d'ABN AMRO Z était le résultat d'avantages sélectifs accordés à ABN AMRO N, l'État néerlandais affirme que les membres du consortium s'étaient déjà assurés, au moment de l'acquisition d'ABN AMRO Holding par le consortium (voir considérant 33), que les activités des différentes actions traçantes (telles que définies au considérant 35) étaient suffisamment cantonnées les unes par rapport aux autres. Ces dispositions impliquaient également l'existence d'une distinction claire entre les activités d'ABN AMRO N et d'ABN AMRO Z. Cela signifie par exemple qu'ABN AMRO N avait sa propre structure de gouvernance d'entreprise et son propre système de communication d'informations. L'État néerlandais attire également l'attention de la Commission sur le fait qu'ABN AMRO N possédait un statut juridique distinct depuis le 6 février 2010 ⁽⁷⁶⁾.
- (189) L'État néerlandais a également fourni des preuves montrant que le déficit de fonds propres d'ABN AMRO Z existait déjà au moment de l'acquisition du 3 octobre 2008. Le solde d'ouverture d'ABN AMRO Z présentait déjà un montant négatif de -7,4 milliards d'EUR le 3 octobre 2008 et la part de Fortis SA/NV sur ce chiffre était d'environ 2,5 milliards d'EUR. Concernant les sources du déficit de fonds propres, l'État néerlandais admet qu'il y a eu un transfert d'une valeur d'un milliard d'EUR de parts d'Unicredito d'ABN AMRO Z vers les actions traçantes opérationnelles (y compris environ 300 millions d'EUR vers ABN AMRO N), mais selon les informations qu'il a données, le transfert de parts d'Unicredito a eu lieu en février 2008, bien avant l'intervention de l'État néerlandais. Par conséquent, le transfert de parts d'Unicredito ne pouvait pas être considéré comme une aide d'État.
- (190) S'agissant des coûts supportés par ABN AMRO Z en relation avec les fonctions de siège social, l'État néerlandais souligne que ces coûts ont considérablement baissé après l'acquisition d'ABN AMRO Holding par les membres du consortium, comme indiqué au considérant

⁽⁷⁴⁾ JO C 270 du 25.10.2008, p. 8.

⁽⁷⁵⁾ JO C 10 du 15.1.2009, p. 2.

⁽⁷⁶⁾ Un jour après la décision du 5 février 2010.

33. Dès lors que les membres du consortium n'avaient pas intérêt à conserver un grand siège social intégré, il était logique de maintenir ces coûts au niveau le plus bas possible. Les chiffres fournis par l'État néerlandais montrent que les coûts de fonctionnement du groupe supportés par ABN AMRO Z étaient de [0 - 0,5] milliard d'EUR en 2008 et de [0 - 0,2] milliard d'EUR en 2009, un montant que l'État néerlandais juge négligeable. L'État néerlandais souligne également qu'il s'est plié à l'obligation d'absorber ces coûts lorsqu'il a remplacé Fortis SA/NV en tant que partie au pacte CSA après l'acquisition de FBN (y compris ABN AMRO N) le 3 octobre 2008.
- (191) Si la Commission était amenée à considérer la mesure A comme une aide d'État, l'État néerlandais fait valoir que la communication sur les actifs dépréciés⁽⁷⁷⁾ ne devrait pas s'appliquer. Selon l'État néerlandais, il n'existait pas d'incertitude sur la valorisation des actifs protégés, qui ne pouvaient donc pas être considérés comme «dépréciés» au sens employé dans la communication. Même si la Commission ne devait pas partager ce point de vue, le gouvernement néerlandais maintient que le CDS d'ABN AMRO N était tout de même conforme aux principes généraux de cette communication. En outre, il fait valoir que l'instrument de protection du crédit était nécessaire et proportionné, tout en limitant au minimum les distorsions de concurrence.
- (192) L'État néerlandais affirme que la rémunération du CRI (un rendement de 10 % du capital libéré) était suffisamment élevée. Il a également fourni des éléments de preuve montrant que la première tranche de pertes de 20 points de base était beaucoup plus élevée que les pertes escomptées. L'État néerlandais affirme que les pertes historiques (à savoir [0 - 15] points de base) et les pertes prévues pour 2010 (à savoir [0 - 30] points de base) sur le portefeuille de prêts hypothécaires d'ABN AMRO N offraient un bon pronostic pour une fourchette de pertes futures escomptées. Les informations concernant le marché extraites des rapports de notation⁽⁷⁸⁾ confirmaient également que la première tranche de pertes dépassait les pertes escomptées. L'État néerlandais renvoie également à un document de la banque d'investissement [...], qui présente une simulation de l'évolution possible des flux de trésorerie néerlandais selon différents scénarios de crise.
- (193) L'État néerlandais estime également que le CRI contenait suffisamment d'incitations à la sortie. Il attire l'attention de la Commission sur les clauses de remboursement anticipé incluses dans le CRI et sur le fait que le CRI perdait son intérêt dès lors que le groupe ABN AMRO serait autorisé à opérer conformément aux exigences de Bâle II. Dans ce contexte, l'État néerlandais pensait qu'ABN AMRO N allait probablement faire usage de la clause de remboursement anticipé du CRI en janvier 2011, au moment où la transition vers les exigences de Bâle II devait donner lieu à une réduction des capitaux libérés.
- (194) L'État néerlandais explique que les coûts de scission (à savoir les mesures B2 et B3) résultaient du pacte CSA, dont il faisait partie de facto depuis le 3 octobre 2008. Selon les termes de ce pacte, l'État néerlandais, et non ABN AMRO N, était tenu de diviser ABN AMRO Holding en trois parties. L'État néerlandais nie que ces coûts aient avantage ABN AMRO N et explique également qu'il a payé les coûts de scission parce qu'il était soumis à l'obligation contractuelle de mettre en œuvre la scission.
- (195) Concernant la marge prudentielle de 500 millions d'EUR, également classée dans les coûts de scission, l'État néerlandais affirme que cela correspond à des pratiques bancaires courantes. Les banques ne peuvent pas fonctionner uniquement avec le minimum requis pour les fonds propres, elles ont besoin d'une marge de confort supplémentaire. Dans le cas contraire, si les banques sont confrontées à un revers, même de faible ampleur, elles se retrouvent immédiatement dans une situation financière difficile. Par contre, l'État néerlandais indique que sa contribution à la marge prudentielle devait être temporaire et qu'à plus long terme, ABN AMRO N devait générer elle-même cette marge prudentielle sans aucune aide de sa part.
- (196) S'agissant de la mesure B4, l'État néerlandais fait valoir que cette mesure ne constituait pas une aide d'État. Il explique que la décision de concentration des deux banques était déjà prise et partiellement mise en œuvre au moment où il a acquis FBN. L'État néerlandais étaye cette affirmation en se référant au fait que la scission d'ABN AMRO Asset Management avait déjà été opérée et que cette division avait déjà été intégrée dans Fortis SA/NV au moment des opérations intégrées du 3 octobre 2008. Il souligne également que la Commission l'a obligé à mettre en place des mesures correctives à la suite de la concentration afin de résoudre les problèmes de concentration en suspens et qu'il a hérité de Fortis SA/NV les mesures correctives en matière de concentration concernant New HBU. L'État néerlandais indique en outre qu'au final, les ressources financières d'ABN AMRO N n'ont pas augmenté et il défend donc l'avis selon lequel la mesure B4 ne constituait pas une aide d'État.
- (197) L'État néerlandais indique que les fonds de l'État octroyés pour financer les coûts d'intégration (mesure B5) doivent être considérés comme un investissement rationnel, conduisant à des rendements sains sous forme de synergies. Le gouvernement néerlandais estime ces synergies à hauteur de 1,1 milliard d'EUR par an environ (avant impôts), tandis que les coûts d'intégration de départ s'élèvent à 1,2 milliard d'EUR (après impôts). Selon l'État néerlandais, la VAN totale de la concentration (compte tenu des synergies, des coûts d'intégration et du

⁽⁷⁷⁾ JO C 72 du 26.3.2009, p. 1.

⁽⁷⁸⁾ Le rapport Fitch du 2 février 2010 sur les prêts hypothécaires néerlandais indique que «les portefeuilles de prêts hypothécaires aux Pays-Bas ont connu des pertes négligeables et de faibles niveaux de défaillance par rapport à la plupart des autres pays européens. À l'heure actuelle, les Pays-Bas présentent l'un des taux de saisie et de perte les plus bas d'Europe».

coût des mesures correctives découlant de la concentration) devrait correspondre à un montant positif de 2,88 milliards d'EUR ⁽⁷⁹⁾.

- (198) Selon l'État néerlandais, la conversion des capitaux Tier 2 en capitaux Tier 1 (mesure C) n'a pas apporté d'avantage sélectif à FBN. Il affirme que la conversion était dans son intérêt, car elle lui a permis de convertir des prêts avec un coupon moyen de 2,976 % en participations qui, de son point de vue, présentaient une rémunération intéressante. Sur ce point, l'État néerlandais renvoie au rendement des fonds propres normalisé prévu pour 2012 par le groupe ABN AMRO, d'environ [...] %, tel qu'indiqué dans le plan de restructuration de décembre 2009.
- (199) Si la Commission était amenée à considérer la mesure C comme une aide d'État, l'État néerlandais fait valoir qu'elle ne devrait pas juger comme une aide d'État tous les prêts auxquels il a renoncé. Il explique que la conversion pouvait être ventilée entre un remboursement de capitaux Tier 2 au pair combiné à une injection de capitaux core Tier 1 (sans implications de trésorerie nette). Selon lui, il ne pouvait pas s'attendre raisonnablement à un remboursement au pair des capitaux Tier 2 à cette époque, puisque les instruments comparables des autres banques se négociaient largement sous le pair, reflétant des conditions de marché fragiles. L'État néerlandais affirme qu'une décote de [135 - 405] millions d'EUR était justifiée sur la base de chiffres comparables.
- (200) L'État néerlandais indique que le paiement de 740 millions d'EUR (mesure D) faisait partie des obligations qui lui incombaient en vertu du pacte CSA. En outre, il souligne qu'il s'agissait uniquement de paiements aux autres membres du consortium, et non à ABN AMRO N, de sorte qu'aucune aide d'État n'a été octroyée à ABN AMRO N.
- (201) Concernant la mesure E, l'État néerlandais affirme qu'ABN AMRO II n'a pas bénéficié de la contre-garantie (décrite au considérant 126), mais que la mesure E a simplement permis à ABN AMRO II de verser une contre-garantie à la Deutsche Bank. Il indique que la contre-garantie ne pouvait pas être utilisée par la banque pour le développement d'une nouvelle activité et ne pouvait donc pas donner lieu à une distorsion de concurrence.
- (202) L'État néerlandais considère que la contre-garantie est conforme à la communication de la Commission sur la recapitalisation. Il souligne qu'il a basé sa tarification sur la recommandation de la BCE sur la recapitalisation.

⁽⁷⁹⁾ Selon l'État néerlandais, la VAN des synergies nettes (à savoir des synergies brutes de 1,1 milliard d'EUR par an avant impôts moins les coûts d'intégration de 1,2 milliard d'EUR après impôts) s'élèvera à 4 milliards d'EUR, tandis que les coûts des mesures correctives découlant de la concentration s'élèvent à environ 1,12 milliard d'EUR. En conséquence, l'État néerlandais estime que la concentration aurait une VAN positive d'environ 2,88 milliards d'EUR.

- (203) L'État néerlandais a également commenté les soupçons de la Commission selon lesquels les actionnaires privilégiés de FBN ⁽⁸⁰⁾ n'avaient pas apporté de contribution suffisante en termes de répartition des charges. Il explique que les porteurs d'actions privilégiées n'avaient pas reçu de dividendes en 2008 (ni en numéraire, ni en droits constatés) et que les actions privilégiées se négociaient en dessous du pair. Il ajoute que la capacité de FBN à payer ou à réserver des dividendes fixes dans l'avenir dépend du fait qu'elle dispose de profits IFRS suffisants. L'État néerlandais note que la clause relative aux dividendes régissant les actions privilégiées de FBN incluait une terminologie relative à l'arrêt/au déclenchement de dividendes ⁽⁸¹⁾ et que l'incertitude autour de la politique de dividendes du groupe ABN AMRO limitait l'assurance que les investisseurs en actions privilégiées pouvaient obtenir de ladite terminologie.
- (204) S'agissant de la question de savoir si le capital serait remboursé lorsque les besoins (temporaires) en fonds propres auraient disparu, l'État néerlandais affirme qu'il avait l'intention d'utiliser la politique de dividendes du groupe ABN AMRO de manière à ce que ce dernier ne dispose pas d'un excédent de fonds propres qui aurait pu entraîner une distorsion de concurrence ⁽⁸²⁾.
- (205) Concernant les distorsions de concurrence, l'État néerlandais indique qu'il n'est pas d'accord avec l'avis de la Commission selon lequel ABN AMRO N et FBN ont été renforcées aux Pays-Bas à la suite de la concentration et que cette évolution risquait de créer des distorsions indues de concurrence. Il pense plutôt le contraire et insiste à cet égard sur le fait que la scission de FBN et d'ABN AMRO N de leurs sociétés mères respectives, ainsi que la concentration qui s'en est suivie, ont sollicité beaucoup de ressources humaines et obligé la direction des deux entreprises à consacrer moins de temps aux activités commerciales quotidiennes; par conséquent, il affirme que la scission et la concentration ultérieure ont eu un impact négatif sur la position concurrentielle de FBN et d'ABN AMRO N (ou le groupe ABN AMRO après la concentration).

5.3. Observations de l'État néerlandais concernant les observations des parties intéressées

5.3.1. Observations de l'État néerlandais concernant la lettre du plaignant datée du 6 mai 2009

- (206) De façon générale, l'État néerlandais souligne qu'à son avis, les mesures prises en faveur de FBN et d'ABN AMRO N ne répondaient pas à la définition des aides

⁽⁸⁰⁾ Voir également considérant 60.

⁽⁸¹⁾ Un déclenchement de dividendes nécessite que l'émetteur paie ses coupons sur des hybrides comme s'il payait des dividendes sur ses actions ordinaires, conformément au rang de subordination de sa structure de capital. Un arrêt de dividendes empêche l'émetteur de payer des dividendes sur une période quelconque durant laquelle l'émetteur omet le paiement aux détenteurs d'hybrides.

⁽⁸²⁾ Plus tard, le groupe ABN AMRO et l'État néerlandais ont convenu que la politique de dividendes du groupe ABN AMRO serait basée sur un ratio de versement de dividendes de 40 %, comme indiqué au considérant 75.

d'État de l'Union européenne et n'ont donc pas eu d'effets de distorsion. Il estime que le comportement de FBN et d'ABN AMRO N sur le marché de l'épargne et des dépôts était conforme à celui d'un acteur du marché rationnel qui protège ses intérêts commerciaux. L'État néerlandais pense que les taux d'intérêt offerts par FBN et ABN AMRO N n'étaient pas de nature à provoquer des distorsions. Par conséquent, il affirme qu'il n'y a pas eu violation du droit de l'Union européenne relatif à la concurrence.

- (207) L'État néerlandais présente plusieurs tableaux comparatifs comprenant les taux d'intérêt proposés sur des produits de dépôt et d'épargne spécifiques. L'État néerlandais conteste le fait que FBN et ABN AMRO N proposaient en permanence les taux d'intérêt les plus élevés, notamment par rapport aux banques néerlandaises plus petites comme SNS, NIBC et DSB. Il souligne également que les taux d'intérêt sur les comptes d'épargne étaient déjà élevés aux Pays-Bas avant la crise financière, en partie à cause du comportement de banques plus petites pratiquant une politique de tarification agressive. Il pense que durant la crise financière, les banques ont tenté de protéger leurs franchises en matière d'épargne en proposant aux clients des taux d'intérêt relativement élevés sur les produits d'épargne.
- (208) L'État néerlandais a également commenté la stratégie de tarification de MoneYou, la marque internet d'ABN AMRO N, mise sur le marché en septembre 2008. Il fait valoir que MoneYou est un produit internet spécifique, qui diffère énormément des produits plus classiques en termes de base de coûts et de niveau de service. Il explique que MoneYou devait poser les jalons pour l'identification de la marque durant les six premiers mois de son existence et qu'elle devait donc proposer des taux d'intérêt pour la plupart légèrement inférieurs ou équivalents à ceux proposés par les acteurs du marché de la banque en ligne comparables⁽⁸³⁾. À partir du deuxième trimestre 2009, les taux d'intérêt proposés par MoneYou ont été abaissés et cette dernière s'est positionnée dans le segment dit «intermédiaire»⁽⁸⁴⁾. S'agissant de MoneYou, l'État néerlandais ajoute qu'il a seulement relevé les volumes de fonds limités (à savoir [0 - 5] milliards d'EUR), représentant grosso modo [0 - 5] % du volume total sur le marché de l'épargne néerlandais. Il ajoute que les ex-clients de Van Lanschot n'ont représenté qu'une petite partie de l'activité de MoneYou (à savoir [0 - 5 000] comptes ou [0 - 5] % des comptes de MoneYou).
- (209) L'État néerlandais nie également que FBN et ABN AMRO N se soient appuyées exclusivement sur le marché de l'épargne néerlandais pour se financer. Il a fourni de nouvelles informations montrant qu'ABN AMRO N avait émis une obligation garantie de 2 milliards d'EUR le 6 juillet 2009 et que FBN avait émis des titres de créance garantis par l'État à hauteur de 15,5 milliards

d'EUR. Selon l'État néerlandais, les allégations du plaignant sont incorrectes et prématurées. Il explique que FBN avait seulement besoin de temps pour mettre en place des opérations de trésorerie et émettre les titres de créance garantis par l'État. Il indique également que les produits de dépôts et d'épargne sont aussi importants pour établir une relation avec le client et avoir un objectif différent et plus large que celui des autres instruments de financement. Sur ce point, l'État néerlandais souligne qu'une perte de parts de marché d'une banque sur le marché de l'épargne et des dépôts peut entraîner des pertes de parts de marché sur d'autres produits bancaires.

- (210) L'État néerlandais réfute également l'affirmation selon laquelle les consommateurs et les acteurs du marché percevaient ABN AMRO N et FBN comme des banques plus sûres que leurs concurrentes. Il renvoie aux notes octroyées à FBN et ABN AMRO N par les agences de notation, qui étaient inférieures à la note AAA de Rabobank par exemple. Les marges de CDS relatives permettent des constatations similaires. L'État néerlandais estime également que le fait que l'État est propriétaire d'ABN AMRO N ou de FBN ne rend pas ces sociétés plus sûres aux yeux des consommateurs et des acteurs du marché. Sur ce point, il souligne que les nombreuses interventions ad hoc de l'État ont montré qu'il agissait, dans la mesure du possible, dans le respect de toute autre banque du secteur privé. Par conséquent, l'État néerlandais estime de facto qu'il n'existait pas de différence perceptible entre la sécurité offerte par les banques privées néerlandaises et celle des banques appartenant à l'État néerlandais.
- (211) Pour calculer si les taux d'intérêt proposés sur les produits d'épargne sont générateurs de pertes, l'État néerlandais explique qu'ils ne doivent pas être comparés aux taux EURIBOR, mais plutôt aux taux résultant de la méthode dite du «portefeuille de réplication»⁽⁸⁵⁾. En utilisant cette méthode, l'État néerlandais admet qu'il existait une marge négative temporaire pour certains produits. Il explique toutefois qu'il s'agissait d'un comportement de marché rationnel et conforme au comportement sur le marché des concurrents (du secteur privé) à ce moment précis.

5.3.2. Observations de l'État néerlandais concernant les lettres du plaignant datées des 21 et 28 août 2009

- (212) L'État néerlandais déclare que ses observations précédentes résumées aux considérants 206 à 211 concernant le plaignant restent valables.

⁽⁸³⁾ L'État néerlandais et ABN AMRO N incluent dans leur liste d'établissements comparables au 1^{er} septembre 2008: [...].

⁽⁸⁴⁾ L'État néerlandais et ABN AMRO N se réfèrent à cet égard à SNS, DSB et des assureurs tels qu'Aegon.

⁽⁸⁵⁾ La méthode du portefeuille de réplication est basée sur un modèle reflétant la durée moyenne de conservation à la banque des dépôts et de l'épargne. La méthode s'appuie sur le schéma historique des dépôts et des retraits et est actualisée en permanence. L'application de cette méthode suppose que les dépôts et l'épargne à court terme soient investis par la banque dans un portefeuille virtuel composé de dépôts à court terme, mais aussi d'investissements à plus long terme. Le résultat de cette méthode est une marge d'épargne qui ne dépend pas exclusivement des taux EURIBOR, mais aussi des rendements d'investissements à plus long terme.

- (213) L'État néerlandais note en outre que l'affirmation du plaignant selon laquelle la part de marché d'ABN AMRO N et de FBN aurait augmenté était fondée sur des statistiques erronées. S'agissant de la prétendue hausse de 21 milliards d'EUR en dépôts récoltée par ABN AMRO N, l'État néerlandais affirme que seulement 5,1 milliards d'EUR étaient imputables à l'épargne de détail néerlandaise, le restant étant principalement dû à l'épargne des entreprises clientes et à des dépôts étrangers. L'État néerlandais a également présenté des données montrant qu'une grande partie de l'augmentation du volume des dépôts et de l'épargne de FBN provenait de la banque d'entreprise et non de la banque privée et de détail.
- (214) L'État néerlandais fait remarquer que les clients néerlandais ont investi davantage dans leur épargne en raison de l'environnement macroéconomique incertain. Il renvoie aux données du Bureau central des statistiques (CBS) qui indique que l'épargne a augmenté de 7,7 % d'une année sur l'autre au cours du premier semestre 2009. L'épargne des clients d'ABN AMRO N a connu une hausse de 7,5 % d'une année sur l'autre, ce qui indique que sa part de marché a plutôt baissé. FBN a également présenté des preuves montrant que l'épargne de ses clients a évolué de façon parallèle au marché.

5.3.3. Observations de l'État néerlandais concernant les observations d'ABN AMRO Bank

- (215) L'État néerlandais certifie qu'il n'a pas accordé de facilité de trésorerie à ABN AMRO N, confirmant ainsi largement les arguments d'ABN AMRO Bank.

6. APPRÉCIATION

6.1. Existence d'une aide d'État

- (216) Au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Il s'ensuit qu'une mesure prise par un État est qualifiée d'aide d'État si elle remplit les quatre critères (cumulés) suivants:

— ressources d'État;

— avantage sélectif;

— effet de distorsion de la concurrence; et

— effet sur le commerce entre États membres.

- (217) Le premier critère est rempli par les mesures Y1 à E dans le tableau 4 du considérant 128, car toutes ces mesures sont directement financées par les ressources de l'État néerlandais.

- (218) La question de savoir si une mesure constitue un avantage sélectif pour FBN, ABN AMRO N ou le groupe ABN AMRO après la concentration (deuxième critère) est analysée aux considérants 220 à 278, qui examinent chaque mesure séparément.

- (219) S'il existe un avantage sélectif en l'espèce, les troisième et quatrième critères seront aussi remplis. Toutes les mesures faussent ou menacent de fausser la concurrence, car elles placent FBN, ABN AMRO N ou le groupe ABN AMRO après la concentration dans une position avantageuse par rapport aux autres banques concurrentes (troisième critère). En outre, les mesures ont un effet sur le commerce entre États membres. FBN, ABN AMRO N et le groupe ABN AMRO après la concentration sont des banques orientées sur l'international, avec des activités hors des Pays-Bas, tout en étant également en concurrence avec les filiales de banques étrangères sur leur marché national (quatrième critère).

6.1.1. Mesures Y1 et Y2 du 3 octobre 2008

- (220) Il est utile de rappeler que la présente décision examine uniquement les aides potentielles octroyées à FBN, à ABN AMRO N ou au groupe ABN AMRO après la concentration. L'aide potentielle à Fortis Bank SA/NV découlant des mesures Y1 et Y2 a été examinée dans la décision du 3 décembre 2008.

- (221) Comme indiqué au considérant 52 de la décision du 3 décembre 2008⁽⁸⁶⁾ et dans l'appréciation initiale de ces mesures dans la décision du 8 avril 2009, les mesures prises le 3 octobre 2008 (à savoir les mesures X, Y1 et Y2) sont inextricablement liées. L'État néerlandais a séparé FBN et ABN AMRO N de leur société mère soumise à des contraintes de trésorerie au moyen de l'acquisition de FBN, mais pour pouvoir isoler complètement FBN des problèmes de liquidités de sa société mère, il a également dû assumer le rôle de bailleur de fonds de FBN. Cet objectif s'est traduit par les mesures Y1 et Y2. En outre, le 3 octobre 2008, l'État néerlandais a pris en charge les obligations de Fortis SA/NV qui découlaient du pacte d'actionnaires et de consortium.

- (222) Comme indiqué au considérant 50 de la décision du 3 décembre 2008, la Commission ne saurait admettre la conformité au PIEM pour les opérations intégrées du 3 octobre 2008, par lesquelles l'État néerlandais a acquis FBN (y compris ABN AMRO N) pour un montant de 12,8 milliards d'EUR et a également fourni à FBN un financement très important. Compte tenu des circonstances prévalant sur le marché à l'époque, aucun acheteur n'aurait été disposé à proposer autant pour sauver FBN,

⁽⁸⁶⁾ JO C 80 du 3.4.2009, p. 8.

ni même capable de le faire⁽⁸⁷⁾. En outre, des informations complémentaires présentées par l'État néerlandais confirment que, le 3 octobre 2008, ce dernier a également accepté d'indemniser Fortis SA/NV au titre de ses obligations découlant du pacte d'actionnaires et de consortium. Ce pacte aurait rendu les opérations intégrées du 3 octobre 2008 encore moins acceptables pour un investisseur en économie de marché. Sans contrôle préalable approprié, aucun investisseur n'aurait pris en charge les obligations de Fortis SA/NV découlant du pacte CSA, qui se traduisaient par des engagements importants à un stade ultérieur (dont l'État néerlandais avait déjà en partie connaissance le 3 octobre 2008).

(223) Pour l'État néerlandais, les opérations intégrées du 3 octobre 2008 étaient nécessaires pour éviter d'importantes retombées négatives sur le système bancaire et l'économie des Pays-Bas⁽⁸⁸⁾. En général, un investisseur en économie de marché ne tient pas compte de telles retombées.

(224) La volonté d'éviter une grave perturbation du système bancaire et de l'économie des Pays-Bas explique également pourquoi l'État néerlandais a pris ses décisions aussi rapidement. Un investisseur en économie de marché aurait pris beaucoup plus de temps pour évaluer la nécessité potentielle d'injecter des capitaux supplémentaires et il aurait étudié plus en détail la situation financière des sociétés. Par conséquent, un investisseur en économie de marché, disposant de suffisamment de temps pour réaliser un contrôle préalable approprié, aurait eu une meilleure vision des investissements de suivi et il aurait tenu compte de ces informations dans son évaluation. L'État néerlandais était obligé d'agir rapidement pour préserver la stabilité financière du pays et ne pouvait donc pas se comporter comme un investisseur en économie de marché et prendre davantage de temps pour examiner de façon plus approfondie les opérations intégrées du 3 octobre 2008 et les obligations liées au pacte CSA.

(225) Par conséquent, la Commission confirme son appréciation selon laquelle les opérations intégrées du 3 octobre 2008 n'étaient pas conformes au PIEM (cette conclusion

apparaissait déjà dans la décision du 3 décembre 2008, considérant que ces opérations constituaient une aide d'État à Fortis Bank SA/NV).

(226) S'agissant de l'existence d'un avantage, l'ensemble des mesures du 3 octobre 2008 a permis la scission entre FBN et ABN AMRO N d'une part et Fortis SA/NV d'autre part, et ces mesures ont donc conféré un avantage sélectif important à FBN, qui était extrêmement intégrée dans Fortis Bank SA/NV et surtout s'appuyait fortement sur cette dernière pour son financement. Dans le plan de restructuration de décembre 2009 (voir aussi considérant 78), l'État néerlandais admet que s'il n'était pas intervenu, FBN aurait été tirée vers le bas par Fortis SA/NV. Sans les aides d'État, FBN serait restée exposée aux engagements de Fortis SA/NV, qui était au bord de la faillite, et cette exposition aurait gravement entravé les activités de FBN. En cantonnant ses activités à l'écart de Fortis SA/NV, FBN a pu éviter dans une large mesure les problèmes et les coûts typiques d'une société (financière) en crise (par exemple coûts de financement élevés, conditions de paiement très défavorables des fournisseurs et des contreparties, frais de personnel plus élevés pour retenir le personnel, réduction des activités et actifs pondérés en fonction des risques pour préserver les fonds propres)⁽⁸⁹⁾. Même si ABN AMRO N restait une entreprise distincte à un niveau opérationnel, l'État néerlandais craignait une contagion résultant du fait que les marchés risquaient d'associer ABN AMRO N à son futur propriétaire Fortis SA/NV.

(227) La mesure Y1, composante essentielle des opérations intégrées du 3 octobre 2008, a également apporté un avantage majeur à FBN, notamment au regard de l'ampleur de l'opération et des conditions en vigueur sur le marché à cette époque.

(228) L'importante facilité de trésorerie de 45 milliards d'EUR⁽⁹⁰⁾ a été octroyée alors que les marchés de gros étaient quasiment fermés, notamment pour les grosses sommes et les sociétés présentant un ratio prêts/dépôts relativement élevé comme FBN. Le fait qu'une telle quantité de liquidités n'était pas facilement disponible sur le marché est confirmé par le fait qu'il a fallu plusieurs trimestres à FBN pour remplacer la facilité de trésorerie à court terme par d'autres sources de financement. Au final, FBN a remboursé l'intégralité du financement à

⁽⁸⁷⁾ Dans sa communication au Parlement néerlandais du 6 octobre 2008, l'État néerlandais indique lui-même qu'il a examiné d'autres options, comme la vente à un acheteur solide de FBN et/ou d'ABN AMRO N, ou de parties de ces sociétés, mais qu'il est parvenu à la conclusion que, compte tenu de la situation du marché et du délai très court, ces options n'étaient ni réalisables ni suffisantes pour préserver la stabilité de FBN et d'ABN AMRO N.

Voir le texte intégral à l'adresse: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kredietcrisis/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2009/03/10/staatsdeelnemingen-fortis-en-abn-amro.html>.

⁽⁸⁸⁾ Cette appréciation est confirmée par les observations du ministre néerlandais des Finances, qui n'a cessé d'affirmer que l'État néerlandais était intervenu principalement pour des raisons de stabilité financière. Il a ajouté que ce n'était pas le but premier de l'État néerlandais de récupérer son investissement, mais seulement son ambition.

⁽⁸⁹⁾ FBN indique également dans ses documents de marketing destinés aux investisseurs obligataires que la prise de possession par l'État a été un élément favorable «*établissant la confiance pour les déposants et les créanciers*»; présentation de campagne commerciale itinérante, avril 2009, page 3, avant-dernier point; présentation de campagne commerciale itinérante, juin 2009 (Paris), page 3, avant-dernier point; présentation de campagne commerciale itinérante, juillet 2009 (Madrid), page 3, avant-dernier point (toutes accessibles au public sur le site web de la société: <http://www.abnAMRO.com/en/investor-relations/latest-presentations/index.html>).

⁽⁹⁰⁾ À titre de comparaison, fin 2008, le total des actifs de FBN s'élevait à 185 milliards d'EUR, de sorte que la facilité de trésorerie représentait près de 25 % du total du bilan.

court terme de l'État néerlandais en juin 2009, neuf mois après l'octroi de l'aide de trésorerie. Ce refinancement a été réalisé en partie par le biais de l'émission de dettes garanties par l'État ⁽⁹¹⁾.

- (229) Il faut donc en déduire que la mesure Y1 constitue une aide d'État, car elle a conféré à FBN un avantage sous la forme d'un financement qu'elle n'aurait pas pu obtenir sur le marché dans les conditions qui prévalaient sur le marché à l'époque.
- (230) S'agissant de la mesure Y2, la novation des prêts à long terme par Fortis Bank SA/NV, la Commission considère que cette mesure apporte un avantage sélectif à FBN. Les informations présentées par l'État néerlandais montrent que Fortis Bank SA/NV avait droit à un remboursement immédiat des prêts à long terme à taux fixe (d'une valeur nominale de 7,9 milliards d'EUR) en raison du changement de propriété au niveau de FBN. Grâce à la mesure Y2, FBN n'a pas eu besoin de trouver de nouveau financement sur le marché pour rembourser ces prêts à long terme. Elle a pu continuer à profiter des prêts existants aux taux antérieurs à la crise.
- (231) En acceptant la novation, l'État néerlandais a accordé à FBN une dette à long terme aux taux d'intérêt antérieurs à la crise. Un investisseur en économie de marché n'aurait pas accordé ces prêts aux taux d'intérêt antérieurs à la crise, mais aurait négocié des taux d'intérêt reflétant mieux les conditions du marché en vigueur à l'époque, étant donné surtout qu'il s'agissait de prêts de sommes importantes.
- (232) Il faut donc en déduire que la mesure Y2 constitue une aide d'État à FBN, car elle a lui conféré un avantage sélectif sous la forme d'un prêt aux taux antérieurs à la crise. L'État néerlandais n'a pas essayé d'aligner les taux d'intérêt des prêts remboursables sur les taux d'intérêt postérieurs à la crise, adoptant ainsi un comportement différent de celui d'un investisseur en économie de marché.
- (233) La Commission a reçu suffisamment d'informations pour conclure qu'ABN AMRO N n'a pas bénéficié de financements par l'intermédiaire des mesures Y1 et Y2. Elle n'a donc pas retiré d'avantage de ces mesures.

Conclusion

- (234) Compte tenu de ce qui précède, les opérations intégrées du 3 octobre 2008 ne sont pas conformes au PIEM et

⁽⁹¹⁾ FBN a émis des instruments garantis par l'État pour un montant total de 18,8 milliards d'EUR.

confèrent à FBN un avantage sélectif. Ces mesures ont permis à FBN de rester sur le marché et de poursuivre ses activités sans être affectée davantage par les problèmes de sa société mère. FBN a également reçu une aide de financement de très grande ampleur qui n'était pas disponible sur le marché dans un délai aussi court. Par conséquent, les mesures Y1 et Y2 constituent effectivement une aide d'État, alors que, comme indiqué au considérant 32 de la décision du 8 avril 2009, la mesure X en tant que telle ne constitue pas une aide d'État à FBN mais fait partie d'une opération plus large, la scission entre FBN et Fortis Bank SA/NV, qui impliquait une aide d'État à FBN.

6.1.2. Applicabilité du PIEM aux mesures mises en œuvre après l'aide initiale du 3 octobre 2008

- (235) L'État néerlandais a pris un grand nombre de mesures en faveur de FBN et d'ABN AMRO N, étalées sur une période d'environ 18 mois. L'État néerlandais affirme que le test du PIEM devrait être appliqué à chacune de ces mesures séparément (et notamment aux mesures B4 et B5 liées à la concentration). Toutefois, sur la base de la chronologie des mesures (I), de l'objectif commun des mesures (II) et de la situation des entreprises concernées au moment de chaque mesure (III), la Commission conclut qu'elles ne se distinguent pas suffisamment pour être appréciées individuellement par rapport au PIEM. La Commission considère que toutes les mesures font partie d'un seul processus de restructuration prolongé ⁽⁹²⁾, ⁽⁹³⁾.
- (236) La chronologie des mesures (I) décrites plus haut dans les sections 2.1 et 2.4 de la présente décision montre que toutes les mesures sont liées entre elles et ont été prises sur une courte période.
- (237) En outre, les mesures associées à la concentration sont clairement liées aux interventions précédentes. Lorsque l'État néerlandais décide, le 21 novembre 2008 (un peu plus de six semaines après l'intervention de sauvetage du 3 octobre 2008), de fusionner FBN et ABN AMRO N, il ne peut le faire que parce qu'il vient de sauver les deux sociétés de la faillite. En d'autres termes, dans un scénario contrefactuel sans l'intervention du 3 octobre 2008, la mise en œuvre de la concentration n'aurait pas pu avoir lieu, car les deux sociétés auraient disparu ou elles auraient été présentes uniquement sous une forme très réduite qui aurait donné naissance à une entité issue de la concentration beaucoup plus petite et moins intéressante, ce que l'État néerlandais admet également dans son plan de restructuration de décembre 2009 (voir considérant 78).

⁽⁹²⁾ Arrêt du 15 septembre 1998 dans l'affaire T-11/95, BP Chemicals Ltd/Commission (Recueil 1998, p. II-3235).

⁽⁹³⁾ Voir également les autres affaires en matière bancaire, notamment Northern Rock, JO L 112 du 5.5.2010, p. 38. et Bank of Ireland, JO C 40 du 9.2.2011, p. 9.

- (238) Toutes les mesures avaient pour objectif commun (II) de rétablir intégralement la viabilité de FBN et d'ABN AMRO N. Juste après les opérations intégrées du 3 octobre 2008, il était clair que l'État néerlandais avait simplement stabilisé la situation, avec d'importants problèmes attendant encore d'être réglés, imputables notamment à la séparation de chaque entité d'avec son ancienne société mère.
- (239) En outre, la concentration était une mesure nécessaire pour atteindre l'objectif commun de rétablissement intégral de la viabilité. Sur le plan individuel, la situation de financement de FBN était faible, car sa franchise de détail était relativement petite et dépendait largement du financement de gros ⁽⁹⁴⁾. ABN AMRO N avait perdu d'importantes compétences en produits et une grande partie de son réseau international. Les deux sociétés étaient confrontées à des problèmes de fonctionnement liés notamment aux systèmes informatiques et à la gestion des impôts et des risques, et on ne savait pas non plus si elles disposaient d'une échelle suffisante dans toutes les activités dans lesquelles elles opéraient. L'État néerlandais a étudié plusieurs alternatives et a rapidement décidé qu'une concentration combinée à des augmentations supplémentaires des fonds propres était la meilleure façon de rétablir totalement la viabilité. Dans l'hypothèse d'une concentration, les activités de détail riches en dépôts d'ABN AMRO N compensaient la faiblesse de la situation de financement de FBN, tandis que FBN pouvait apporter une taille plus importante et des filiales internationales à ABN AMRO N. En outre, l'entité issue de la concentration se trouvait dans une meilleure position pour résoudre les problèmes pratiques et pouvait également profiter de nouvelles économies d'échelle. La concentration permettait d'éviter de reconstituer chaque entité séparément.
- (240) S'agissant de la situation des sociétés à la date de chaque mesure (III), la Commission note que la viabilité des sociétés n'a été rétablie qu'à partir du moment où toutes les mesures avaient été mises en œuvre. Elles n'étaient pas viables à un stade intermédiaire, par exemple le 21 novembre 2008, au moment où a été prise la décision de concentration. À cet égard, la Commission souligne qu'à la fin du mois de décembre 2008, et donc après la décision de concentration, FBN risquait de tomber en dessous des exigences minimales de fonds propres établies par le DNB, car elle avait dû accepter une dépréciation sur ABN AMRO N. ABN AMRO N figurait encore dans les comptes de FBN selon une valorisation qui ne correspondait plus à la réalité ⁽⁹⁵⁾ après la valorisation utilisée dans la mesure X, et une réduction de valeur était donc devenue inévitable. Afin de remédier aux problèmes de fonds propres de FBN, l'État néerlandais a acquis ABN AMRO N auprès de FBN pour 6,5 milliards d'EUR et il a pris d'autres mesures de correction des fonds propres fin 2009 avec la conversion des capitaux Tier 2 en capitaux Tier 1 (voir considérant 121 et note de bas de page 52 de la présente décision). Les déclarations de l'État néerlandais, [...] et [...] confirment que FBN et ABN AMRO N étaient toujours confrontées à d'importants problèmes de viabilité après les opérations intégrées du 3 octobre 2008 ⁽⁹⁶⁾.
- (241) La Commission note également que l'État néerlandais a présenté un plan de restructuration complet qu'une fois que toutes les mesures avaient été décidées, ce qui indique que la viabilité n'était totalement rétablie qu'à partir de ce moment-là. Au cours de la procédure, la Commission a demandé à plusieurs reprises un plan de restructuration détaillé (voir par exemple considérant 137), ce qui était indispensable pour évaluer si la viabilité d'une société ayant bénéficié d'une aide était totalement rétablie.
- (242) Le 4 décembre 2009, l'État néerlandais a présenté le plan de restructuration de décembre 2009, mais des éléments importants mentionnés dans la communication sur la restructuration manquaient encore dans ce premier plan, en particulier les projections financières dans le scénario le plus défavorable. Les compléments nécessaires ont été reçus le 23 mars 2010. L'État néerlandais a répondu aux précédentes demandes de plan de restructuration de la Commission en indiquant que la concentration entre FBN et ABN AMRO N jouait un rôle crucial dans la restructuration de ces sociétés. Selon lui, l'équipe de gestion de la transition du groupe ABN AMRO avait besoin de temps pour préparer un plan et ne pouvait pas avoir de vision complète de la future forme du groupe avant la mise en œuvre de la concentration.
- 6.1.3. *Existence d'un avantage et conclusion sur l'existence d'une aide pour les mesures mises en œuvre après les opérations intégrées du 3 octobre 2008*
- Mesure du 24 décembre 2008 (mesure Z)
- (243) La mesure Z était nécessaire pour éviter la chute des ratios de fonds propres de FBN en dessous des exigences de fonds propres réglementaires minimums.
- (244) Le problème de fonds propres de FBN était dû à la forte valorisation d'ABN AMRO N dans ses comptes. Les simulations contenues dans le rapport de contrôle préalable

⁽⁹⁴⁾ Fin 2008, le ratio prêts/dépôts de FBN était de 237 %.

⁽⁹⁵⁾ La participation était encore comptabilisée à hauteur de 24 milliards d'EUR.

⁽⁹⁶⁾ Voir par exemple [...], observations et observations du ministre néerlandais des Finances dans une lettre adressée au Parlement néerlandais datée du 19 novembre 2009: «Un scénario individuel créerait peu de valeur. FBN a été capable de présenter de bons chiffres en termes de bénéfices les années passées, mais elle est considérée comme trop petite pour s'accroître sur le long terme et rester compétitive. ABN AMRO II dispose d'une part de marché suffisamment importante dans la banque de détail mais elle manque de clients commerciaux à l'issue de la scission.» (texte original en néerlandais, traduction de la Commission). Le texte intégral est disponible à l'adresse suivante <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2009/11/20/ec-remedy-en-herkapitalisatie-abn-amro-en-fortis-bank-nederland.html>

de [...] montrent qu'une baisse de la valeur d'ABN AMRO N à 6,5 milliards d'EUR permettait d'obtenir un ratio de capitaux Tier 1 de 3,8 % et un ratio de fonds propres totaux de 7,6 % pour FBN⁽⁹⁷⁾. En d'autres termes, FBN risquait de tomber en dessous des ratios minimums réglementaires exigeant un ratio de fonds propres totaux minimum de 8 % (avec la moitié au maximum en capitaux Tier 2). Selon le rapport de [...], la vente d'ABN AMRO N à l'État néerlandais pour un montant de 6,5 milliards d'EUR permettait de relever le ratio de capitaux Tier 1 et le ratio de fonds propres totaux de FBN à 7,8 % et 15,7 % respectivement, résolvant ainsi le problème de fonds propres de FBN et permettant à la société de rester sur le marché.

- (245) La mesure a donné à FBN un avantage sous la forme de capitaux qu'elle n'aurait pas pu trouver sur les marchés. La société ne pouvait pas non plus utiliser les profits sous-jacents générés en interne pour résoudre (en partie) le problème, notamment en raison de pertes subies en 2008 à cause de l'affaire Madoff, pour un montant de 922 millions d'EUR. Dès lors que FBN courait le risque de tomber en dessous des exigences de fonds propres minimums, la mesure a permis à la société de respecter les exigences réglementaires et de poursuivre ses activités.
- (246) La Commission est parvenue à la conclusion que l'achat d'ABN AMRO N par l'État néerlandais ne s'était pas déroulé dans les conditions du marché pour les raisons ci-après.
- (247) Un investisseur en économie de marché⁽⁹⁸⁾ ayant intérêt à acquérir ABN AMRO N en décembre 2008 aurait utilisé un prix du marché, tenant compte des conditions du marché à ce moment précis. Dans le rapport de [...], l'État néerlandais disposait de deux valorisations: une valorisation «tout au long du cycle» de [5 - 9] milliards d'EUR, qui supposait une normalisation des marchés, et une valorisation «aux conditions actuelles du marché» de

[4 - 6,5] milliards d'EUR, basée sur les conditions du marché aux premiers jours du mois d'octobre 2008⁽⁹⁹⁾. Un investisseur en économie de marché aurait utilisé la valorisation «aux conditions actuelles du marché» comme point de départ.

- (248) En tout état de cause, une correction de la valorisation aux conditions actuelles du marché aurait été nécessaire afin de tenir compte de la dégradation de la situation du marché entre le 3 octobre 2008 (à savoir la date du rapport d'évaluation de [...]) et la date à laquelle l'État néerlandais a effectivement décidé d'acquérir ABN AMRO N. Durant cette période, l'indice Euro Stoxx 50 avait chuté de 22,2 % et l'indice Euro Stoxx Banks de 45,3 %.
- (249) L'argument de l'État néerlandais selon lequel aucune correction n'était nécessaire au vu du profil de risque prudent d'ABN AMRO N (c'est-à-dire sans actifs toxiques, avec une bonne situation de financement, etc.) ne saurait être admis. La baisse du marché était généralisée, surtout au niveau des valeurs bancaires, indiquant que la situation n'était pas tant liée aux spécificités des valeurs qu'à l'aggravation des conditions du marché économique et financier et à l'augmentation consécutive des primes de risque requises. Dans ce contexte, il était nécessaire d'ajuster à la baisse la valorisation «aux conditions actuelles du marché» du 3 octobre 2008 afin d'obtenir une estimation raisonnable de la valeur d'ABN AMRO N au 14 décembre 2008. L'application des baisses de pourcentage observées pour les indices Euro Stoxx 50 et Euro Stoxx Banks (22,2 % et 45,3 %) donne une fourchette de prix du marché pour décembre 2008 comprise entre [2,2 - 3,6] milliards d'EUR et [3,1 - 5,1] milliards d'EUR (à savoir [4 - 6,5] milliards d'EUR diminués de 22,2 % et de 45,3 %)⁽¹⁰⁰⁾.
- (250) La Commission peut admettre, comme l'affirme les autorités néerlandaises, qu'une correction devait être opérée pour tenir compte du fait que l'État néerlandais n'a pas payé l'opération comptant. À la suite de la mesure Y2, l'État néerlandais est devenu le propriétaire de la dette

⁽⁹⁷⁾ Voir le rapport de contrôle préalable de [...]: volume 2, Fortis Bank Netherlands, page 44, et volume 5, Notes sur l'objet du rapport, pages 65 et suivantes. Dès lors que FBN avait comptabilisé ABN AMRO N dans les «participations mises en équivalence», selon les règles de filtre prudentiel, elle devait déduire la valeur d'ABN AMRO N de ses fonds propres, 50 % sur ses capitaux Tier 2 (s'il y avait suffisamment de capitaux Tier 2) et 50 % (ou plus en cas de capitaux Tier 2 insuffisants) sur ses capitaux Tier 1. La dépréciation d'ABN AMRO N devait être prise sur les réserves disponibles, réduisant ainsi les capitaux Tier 1. En opérant une réduction de valeur et en vendant immédiatement la participation, FBN n'était plus obligée d'appliquer le filtre prudentiel pour les participations mises en équivalence sur ses capitaux Tier 1 et Tier 2.

⁽⁹⁸⁾ La Commission note qu'aucun investisseur privé n'avait fait d'offre pour ABN AMRO N. La Commission a appris qu'ING avait étudié le dossier mais avait décidé après un examen approfondi qu'une telle opération ne correspondait pas à ses exigences financières. La société a souligné que sa responsabilité ultime se jouait vis-à-vis de ses actionnaires (ce qui représente évidemment une différence de taille par rapport à l'État néerlandais, qui doit également tenir compte de l'intérêt public). Voir le communiqué de presse du 29 septembre 2008: http://www.ing.com/group/showdoc.jsp?docid=343126_EN&menopt=prm|pre.

⁽⁹⁹⁾ La valorisation aux conditions actuelles du marché était basée sur deux méthodes de valorisation: une analyse prix/bénéfices par les pairs et une approche reposant sur l'actualisation des dividendes. Les deux méthodes de valorisation donnaient un résultat égal à [4 - 6,5] milliards d'EUR (voir page 7 du rapport d'évaluation de [...]).

⁽¹⁰⁰⁾ Il n'y a absolument aucune raison d'augmenter la valeur d'ABN AMRO N des synergies d'une potentielle concentration dont l'État néerlandais était déjà propriétaire depuis l'opération du 3 octobre 2008. La mesure Z permettait de sortir ABN AMRO N du bilan comptable de FBN et il n'existait aucun autre investisseur potentiel capable de générer le même niveau de synergies et disposé à incorporer ces synergies dans son offre de prix. Par conséquent, l'État néerlandais, en tant qu'investisseur en économie de marché tentant de faire une acquisition au prix le plus bas possible, n'aurait pas inclus ces synergies dans le prix offert. À titre d'argument subsidiaire, il faut souligner en outre que le but principal de l'opération était de maintenir les ratios de fonds propres de FBN au-dessus des niveaux minimums réglementaires. En effet, la situation de fonds propres de FBN était très fragile et la société n'était en mesure de préfinancer elle-même la concentration. Dans un scénario sans la mesure Z, FBN se serait retrouvée plongée dans des difficultés financières et il lui aurait été impossible de réaliser elle-même la concentration et les synergies associées.

émise par FBN, puis il a payé FBN pour l'achat d'ABN AMRO N en renonçant à une partie de cette dette pour une valeur nominale de 6,5 milliards d'EUR. Dès lors que la dette émise par d'autres banques se négociait sous le pair à cette époque, la Commission peut admettre que la valeur des titres de créance auxquels l'État néerlandais avait renoncé était également sous le pair. Selon les informations disponibles concernant le marché, la Commission peut accepter une correction de [10 - 30] % ou [0,65 - 1,95] milliard d'EUR. Cela reviendrait à un prix de transaction réel de [4,55 - 5,85] milliards d'EUR (6,5 milliards d'EUR moins [0,65 - 1,95] milliard d'EUR), au lieu de 6,5 milliards d'EUR⁽¹⁰¹⁾.

(251) Le montant de l'aide correspondant à la mesure Z serait donc égal à la différence entre le prix payé et la valeur sur le marché d'ABN AMRO N. Il serait donc compris entre [0 - 2,75] milliards d'EUR ([4,55 - 5,85] milliards d'EUR moins [3,1 - 5,1] milliards d'EUR) et [0,95 - 3,65] milliards d'EUR ([4,55 - 5,85] milliards d'EUR moins [2,2 - 3,6] milliards d'EUR).

(252) La Commission ne voit aucun fondement aux affirmations de l'État néerlandais selon lesquelles sa valorisation de 6,5 milliards d'EUR était corroborée de façon convaincante par l'approbation des autres membres du consortium et par un rapport de [...]. Surpayer ABN AMRO N n'avait aucun impact sur les autres membres du consortium, ce qui veut dire que leur approbation pour la vente n'était pas une approbation de la valorisation elle-même. Il n'existe aucune indication montrant que les membres du consortium ont eux-mêmes réalisé une autre évaluation. La lettre de [...] n'étaye pas non plus les déclarations de l'État néerlandais. [...] a simplement vérifié la méthode et le processus et son bref rapport ne saurait être considéré comme un exercice de valorisation crédible. Le rapport de [...] a également utilisé comme base le prix payé par l'État néerlandais pour FBN et ABN AMRO N le 3 octobre 2008. Comme indiqué plus haut, l'opération du 3 octobre 2008 n'est pas une opération basée sur le marché. Une opération incluant une aide ne peut être utilisée pour calculer un prix du marché.

(253) Le rapport des experts travaillant pour les actionnaires de Fortis SA/NV n'appuie pas non plus l'hypothèse selon laquelle l'État néerlandais n'aurait pas surpayé son acquisition. Ce rapport n'est qu'une analyse secondaire des valorisations et des méthodes de valorisation employées durant le processus, et non un nouvel exercice de valorisation. En outre, le rapport doit être replacé dans son contexte. Les actionnaires de Fortis SA/NV craignaient d'avoir reçu un prix trop faible pour les actifs acquis par l'État néerlandais et le rapport concerne principalement cette affirmation, à savoir que l'État néerlandais a payé un prix trop bas. Pour finir, il convient également

de mentionner que les sections auxquelles se réfère l'État néerlandais ne disent rien sur ABN AMRO N en particulier, mais se rapportent uniquement à l'ensemble global des actifs acquis par l'État néerlandais.

(254) Il faut donc en déduire que la mesure Z constitue une aide d'État en faveur de FBN, car elle a lui a apporté des capitaux qui lui ont permis de se maintenir sur le marché. Le montant de l'aide identifié est compris entre [0 - 2,75] milliards d'EUR et [0,95 - 3,65] milliards d'EUR.

Mesure A destinée à couvrir 1,7 milliard d'EUR sur le déficit de fonds propres d'ABN AMRO Z

(255) La Commission est parvenue à la conclusion qu'il relevait de la responsabilité de l'État néerlandais, et non de celle d'ABN AMRO N, de combler le déficit de fonds propres d'ABN AMRO Z. L'État néerlandais était lié par les termes du pacte CSA depuis le 3 octobre 2008. Par conséquent, il était soumis à l'obligation de mettre en œuvre la scission d'ABN AMRO Holding selon les termes décrits dans le pacte CSA. Étant donné que l'organisme de surveillance financière n'autoriserait le lancement de la scission que lorsque les problèmes de fonds propres d'ABN AMRO Z seraient réglés, l'État néerlandais et les autres membres du consortium n'avaient pas d'autre choix que de combler le déficit de fonds propres d'ABN AMRO Z.

(256) ABN AMRO N a seulement fait office d'intermédiaire dans un montage destiné à fournir à ABN AMRO Z, qui n'avait aucune activité opérationnelle, les fonds propres nécessaires.

(257) La Commission n'a trouvé aucun élément de preuve d'une aide indirecte en faveur d'ABN AMRO N. Les explications de l'État néerlandais ont confirmé que toutes les opérations financières importantes entre ABN AMRO Z et ABN AMRO N ont eu lieu selon les conditions du marché ou avant l'intervention de l'État du 3 octobre 2008.

(258) Comme indiqué au considérant 110, le CRI a été maintenu en place après la scission entre ABN AMRO II et ABN AMRO Bank dans le but de couvrir la marge prudentielle de 500 millions d'EUR et les coûts d'intégration de 1,2 milliard d'EUR, tandis que les liquidités provenant des instruments MCS ont été injectées dans ABN AMRO Z. Ainsi, à compter de la date de la scission entre ABN AMRO II et ABN AMRO Bank (à savoir le 6 février 2010) (jusqu'à la fin du CRI en octobre 2010), le CRI a constitué une aide d'État en faveur d'ABN AMRO II, tandis que la somme de 1,7 milliard d'EUR de MCS, dont le produit a été transféré à ABN AMRO Z, a cessé d'être une aide en faveur d'ABN AMRO N/ABN AMRO II à la même date. Ces modifications ne changent

⁽¹⁰¹⁾ Plusieurs banques ont racheté leur propre dette subordonnée avec une décote significative durant la crise financière actuelle («gestion des passifs»), ce qui leur a permis de créer des capitaux core Tier 1 en proportion de la décote.

rien à l'ampleur de l'aide, mais seulement aux instruments par lesquels l'aide a été octroyée et sa durée. Ce changement de forme ne soulève aucune question à examiner dans la suite de la présente décision.

- (259) Par conséquent, il faut en conclure que la mesure A ne constitue pas une aide d'État. En vertu du pacte CSA, l'État néerlandais, en tant que successeur de Fortis SA/NV, était soumis à l'obligation contractuelle de combler le déficit de fonds propres d'ABN AMRO Z. De ce fait, la mesure ne représente pas un avantage sélectif pour ABN AMRO N et ne la décharge pas de coûts qu'elle aurait normalement dû supporter.

Mesure B1 apportant 500 millions d'EUR pour le déficit de fonds propres d'ABN AMRO Z

- (260) Dès lors que le CRI ne suffisait pas pour couvrir le déficit de fonds propres d'ABN AMRO Z, l'État néerlandais a dû injecter des capitaux supplémentaires par le biais d'une MCS. Les explications fournies concernant la mesure A s'appliquent également à la mesure B1.
- (261) Il faut donc en conclure que la mesure B1 ne constitue pas une aide d'État, puisque le financement du déficit de fonds propres d'ABN AMRO Z était une obligation de l'État néerlandais en vertu du pacte CSA et n'a pas apporté d'avantage sélectif à ABN AMRO N.

Mesures B2 et B3: recapitalisation pour financer les coûts de scission

- (262) La totalité de la somme de 1,08 milliard d'EUR (à savoir les mesures B2 et B3 combinées) inclut les coûts de scission généraux de 480 millions d'EUR, 90 millions d'EUR de coûts liés à la mise en place d'un guichet de marché monétaire et une marge prudentielle de 500 millions d'EUR. Il est important de faire la distinction entre la marge prudentielle de 500 millions d'EUR et les autres coûts liés à la scission de 580 millions d'EUR.
- (263) S'agissant des autres coûts liés à la scission, la Commission reconnaît que le pacte CSA obligeait l'État néerlandais à procéder à la scission d'ABN AMRO Holding en trois parties distinctes, conformément aux directives du pacte. En d'autres termes, les coûts de scission sont la conséquence des obligations contractuelles du pacte CSA pour l'État néerlandais en tant que successeur de Fortis SA/NV. Sur une base nette, ABN AMRO N n'aura pas une meilleure situation en termes de fonds propres grâce à cette mesure, puisque l'État néerlandais injecte des capitaux qui sont immédiatement absorbés par les coûts de scission.
- (264) Toutefois, ce raisonnement ne tient pas pour ce qui concerne la marge prudentielle de 500 millions d'EUR, puisqu'il n'existait aucune obligation contractuelle imposant à l'État de prévoir cette marge. Si l'État néerlandais n'avait pas apporté cette aide, ABN AMRO N aurait été dans une situation financière encore pire et elle aurait été obligée de réduire ses APR, par exemple, pour libérer des capitaux. En d'autres termes, la marge prudentielle repré-

sente un avantage sélectif qui a permis d'améliorer la position concurrentielle d'ABN AMRO N par rapport à un scénario dans lequel la mesure n'aurait pas été mise en œuvre.

- (265) Par conséquent, il faut en conclure que, si les coûts de scission généraux ne constituent pas une aide d'État, la marge prudentielle de 500 millions d'EUR (c'est-à-dire une partie de la mesure B3) en est une. Elle procure à ABN AMRO N des capitaux supplémentaires et représente un avantage sélectif.

Mesure B4: recapitalisation destinée à couvrir le déficit de fonds propres lié à la cession de New HBU et mesure B5: recapitalisation destinée à couvrir les coûts d'intégration

- (266) La Commission note qu'il n'existait aucune obligation contractuelle ni économique d'opérer une concentration entre FBN et ABN AMRO N au moment de l'acquisition de ces sociétés par l'État néerlandais. La division en charge de la gestion d'actifs d'ABN AMRO N avait en effet été intégrée dans Fortis Bank SA/NV, mais cette division n'est pas une activité indispensable pour les banques, car de nombreuses autres banques se procurent leurs produits de gestion d'actifs auprès de prestataires externes spécialisés. C'est l'État néerlandais lui-même qui a décidé, le 21 novembre 2008, de fusionner ABN AMRO N et FBN, car il a préféré cette option à d'autres possibilités de restructuration, par exemple une stratégie de fonctionnement autonome pour les deux banques, la vente rapide de l'une ou des deux sociétés ou la vente rapide de filiales importantes.
- (267) FBN et ABN AMRO N ne pouvaient pas payer toutes seules les coûts d'intégration initiaux de la concentration. La Commission note que l'État néerlandais a défendu la concentration en public en déclarant que «les deux banques sont plus fortes ensemble que séparément»⁽¹⁰²⁾. En effet, la concentration devait générer d'importants avantages sous la forme de synergies (estimées à 1,1 milliard d'EUR par an avant impôts) et permettre d'obtenir une meilleure position concurrentielle (par exemple parts de marché plus élevées, meilleure base de financement, etc.).
- (268) Pour profiter des bénéfices de la concentration, FBN et ABN AMRO N devaient encourir toute une série de coûts (à savoir des coûts liés aux mesures correctives pour la concentration et des coûts d'intégration). L'État néerlandais a payé ces coûts au moyen d'une recapitalisation (à un moment où il était devenu difficile de trouver des capitaux disponibles), alors que FBN et ABN AMRO N en ont récolté tous les bénéfices. Par conséquent, il s'agit d'un net avantage pour FBN et ABN AMRO N.

⁽¹⁰²⁾ «Les deux banques sont plus fortes ensemble que séparément. Les banques ont des qualités qui sont très complémentaires. ABN AMRO dispose de bons services de détail et pour les PME et Fortis présente de bonnes qualités commerciales internes. Avec la disparition de Fortis SA/NV, les deux banques doivent faire de nouveaux investissements. Il vaut mieux que ces investissements soient faits une seule fois plutôt que deux.» (texte original en néerlandais, traduction de la Commission) (source: «Vragen over de ingeslagen richting voor de bedrijven en de besluitvorming daartoe, het beloningsbeleid en de toekomstige rol van de Staat in deze bedrijven», communiqué de presse expliquant la décision de l'État néerlandais du 21 novembre 2008 d'opérer une concentration entre FBN et ABN AMRO N).

(269) Selon l'État néerlandais, la concentration présente une valeur actuelle nette positive⁽¹⁰³⁾. Cependant, comme on l'a déjà vu en détail aux considérants 235 à 242, les mesures B4 et B5 font suite à d'autres aides d'État et s'inscrivent dans le cadre d'un plan de restructuration plus large, de sorte que le PIEM ne s'applique pas.

(270) Par conséquent, il faut en conclure que les mesures B4 et B5 constituent effectivement des aides d'État de 300 millions d'EUR et 1,2 milliard d'EUR respectivement. Elles procurent à FBN et ABN AMRO N un avantage sélectif en leur apportant des capitaux.

Mesure C: recapitalisation de FBN

(271) La mesure C apporte à FBN des capitaux qui lui ont permis de se conformer aux exigences réglementaires minimales de l'organisme de surveillance financière. Si l'État néerlandais n'avait pas converti ses capitaux Tier 2 en capitaux Tier 1, FBN aurait dû cesser ses activités ou aurait été obligée de chercher d'autres solutions, comme la réduction de ses APR pour libérer des capitaux Tier 1. Grâce à la mesure, FBN a finalement reçu plus de capitaux et s'est retrouvée dans une position concurrentielle plus solide que dans un scénario «sans aide».

(272) L'État néerlandais a converti les titres de créance Tier 2 d'une valeur nominale de 1,35 milliard d'EUR en une somme équivalente de capitaux Tier 1. Cette conversion a généré les mêmes flux de trésorerie que dans un scénario dans lequel FBN aurait racheté au pair les instruments Tier 2 détenus par l'État, puis opéré une augmentation de capital du même montant. Par analogie avec le considérant 250, la Commission peut admettre que la valeur du marché des titres de créance auxquels l'État néerlandais a renoncé se situait sous le pair. Compte tenu des décotes d'instruments similaires de banques comparables, une décote de [135 - 405] millions d'EUR (ou [10 - 30] %) était justifiée. Autrement dit, FBN a indirectement payé un excédent de [135 - 405] millions d'EUR à l'État néerlandais en rachetant implicitement les instruments au pair. Le montant de l'aide serait donc de [0,945 - 1,215] milliard d'EUR et non de 1,35 milliard d'EUR.

(273) L'affirmation de l'État néerlandais selon laquelle la mesure est conforme au PIEM ne saurait être acceptée. La mesure fait suite à d'autres mesures touchées par les aides d'État, comme indiqué aux considérants 235 à 242, de sorte que le PIEM ne s'applique pas.

(274) Il faut donc en déduire que la mesure C constitue une aide d'État d'un montant de [0,945 - 1,215] milliard d'EUR, puisqu'elle procure à FBN un avantage sous forme de capitaux supplémentaires.

⁽¹⁰³⁾ Un rapport de la Cour des comptes néerlandaise émet certaines remarques concernant les calculs de l'État (voir le lien suivant: http://www.rekenkamer.nl/Actueel/Onderzoeksrapporten/Bronnen/2009/12/Verkoop_onderdelen_ABN_AMRO_als_EC_remedy/Rapport_Verkoop_onderdelen_ABN_AMRO_als_EC_remedy).

Mesure D: paiements en numéraire aux partenaires du consortium

(275) S'agissant des paiements aux autres membres du consortium, la Commission a conclu que les paiements faisaient effectivement partie des obligations liées au pacte CSA. Les membres du consortium s'attendaient à ce que des problèmes imprévus apparaissent au cours du processus de scission et le pacte CSA décrit les procédures à employer pour les régler. La Commission n'a trouvé aucun élément de preuve montrant que les paiements de l'État néerlandais aux autres membres du consortium auraient conduit à un transfert supplémentaire d'actifs nets à ABN AMRO N ou procuré un autre avantage quelconque à la société.

(276) Il faut donc en conclure que la mesure D ne constitue pas une aide d'État, puisqu'il s'agit d'une obligation de l'État néerlandais en vertu du pacte CSA et non d'ABN AMRO N. La mesure n'a procuré aucun avantage sélectif à ABN AMRO N.

Mesure E: garantie de l'État sur la dette pour régler les engagements croisés

(277) La Commission est parvenue à la conclusion que les engagements croisés sont dans une large mesure liés au contexte particulier de la scission d'ABN AMRO N avec sa société mère ABN AMRO Bank (aujourd'hui RBS NV). En vertu du droit des entreprises néerlandais, la Deutsche Bank, en tant qu'acheteur de New HBU, reste redevable des dettes d'ABN AMRO Bank si cette dernière ne s'acquitte pas de ses obligations. Par conséquent, la Deutsche Bank souhaite être indemnisée au titre du risque encouru vis-à-vis d'ABN AMRO Bank. Si ABN AMRO N n'avait pas été séparée d'ABN AMRO Bank, ces engagements croisés entre New HBU et ABN AMRO Bank n'auraient pas existé. L'État néerlandais apporte donc une garantie sur un engagement croisé existant exclusivement en raison de la séparation d'ABN AMRO N. Il ne fournit pas de garantie sur l'engagement croisé entre New HBU et ABN AMRO N.

(278) Il faut donc en conclure que l'on peut admettre que la mesure E ne constitue pas une aide d'État, puisque la scission entre ABN AMRO N et ABN AMRO Bank est une obligation de l'État néerlandais en vertu du pacte CSA.

6.1.4. Quantification de l'aide d'État

(279) Le groupe ABN AMRO (ou FBN et ABN AMRO N avant la concentration) a bénéficié d'une aide à la recapitalisation comprise entre 4,2 milliards d'EUR et 5,45 milliards d'EUR. Ce montant représente une fourchette de 2,75 à 3,5 % par rapport aux actifs pondérés en fonction des risques du groupe ABN AMRO.

- (280) La Commission note que FBN a également bénéficié d'une aide de trésorerie d'un montant très important, tant en termes relatifs qu'en termes absolus.

Tableau 5

Aide d'État: tableau récapitulatif de l'aide à la recapitalisation et de l'aide de trésorerie*Aide à la recapitalisation*

(tous les chiffres sont en milliards d'EUR)	Aide d'État mini.	Aide d'État maxi.	APR de l'entité combinée FBN-ABN AMRO N	% mini. des APR	% maxi. des APR
Mesure Z: acquisition de AA par l'État néerlandais auprès de FBN	[0 - 2,75]	[0,95 - 3,65]	162,6 ⁽¹⁾	[0 - 1,7] %	[0,6 - 2,25] %
Mesure B3: coûts de scission (marge prudentielle)	0,5	0,5	149,5 ⁽²⁾	0,33 %	0,33 %
Mesure B4: déficit de fonds propres lié à la vente de HBU	0,3	0,3	149,5	0,20 %	0,20 %
Mesure B5: coûts d'intégration	1,2	1,2	149,5	0,80 %	0,80 %
Mesure C: conversion Tier 2 ==> Tier 1	[0,945 - 1,215]	[0,945 - 1,215]	149,5	[0,63 - 0,82] %	[0,63 - 0,82] %
Total de l'aide à la recapitalisation	4,2	5,45		2,75 %	3,5 %

Financement/Aide de trésorerie

Mesure Y1: facilité de trésorerie à court terme	45				
Mesure Y2: prêts à long terme	7,9				
Émission de nouveaux titres de créance garantis dans le cadre du système de garantie néerlandais	18,8				
Total financement/ aide de trésorerie	71,7 (ou 52,9 avec correction pour double comptabilisation) ⁽³⁾				

⁽¹⁾ APR combinés des deux entités (à savoir FBN et ABN AMRO N) à la fin de l'année 2008.

⁽²⁾ APR combinés des deux entités (à savoir FBN et ABN AMRO N) à la fin de l'année 2009.

⁽³⁾ La dette garantie par l'État a servi à rembourser le financement obtenu dans le cadre de la facilité de trésorerie à court terme de 45 milliards d'EUR. Autrement dit, ces deux mesures n'étaient pas en place en même temps, mais l'une après l'autre. La correction pour double comptabilisation en tient compte.

6.2. Compatibilité des différentes mesures d'aide

- (281) L'article 107, paragraphe 3, point b), du traité habilite la Commission à déclarer une aide compatible avec le marché intérieur si elle est destinée «à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre». Concernant l'économie néerlandaise, le risque de perturbation grave a été confirmé dans les différentes autorisations accordées par la Commission pour les mesures entreprises par les autorités néerlandaises pour lutter contre la crise financière, notamment le système de garantie.

(282) À cet égard, il est toutefois important de souligner que le Tribunal de première instance a insisté sur le fait que l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité devait s'appliquer de manière restrictive⁽¹⁰⁴⁾, c'est-à-dire que la perturbation en question doit affecter l'ensemble de l'économie de l'État membre concerné, et pas seulement celle d'une de ses régions ou parties de territoire. La Commission note qu'ABN AMRO N et FBN sont des banques néerlandaises de premier plan avec un réseau d'agences étendu sur tout le territoire et des positions de leader sur le marché dans une vaste série de segments du marché néerlandais de la banque de détail et d'entreprise pour les PME. Dans le contexte de diverses incertitudes autour de la reprise après la crise financière et économique mondiale, la cessation d'activité de ces banques créerait une grave perturbation de l'économie néerlandaise; par conséquent, l'aide d'État du gouvernement néerlandais peut être examinée à la lumière de l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité.

(283) La Commission fixe davantage de détails concernant la compatibilité des mesures spécifiques dans la communication bancaire, dans la communication sur la recapitalisation et dans la communication sur les actifs dépréciés, ainsi que concernant la restructuration requise dans la communication sur la restructuration.

(284) Les différentes mesures doivent être analysées par rapport aux communications correspondantes de la Commission. L'instrument d'allègement des fonds propres ne couvre pas les actifs dépréciés et constitue de fait un substitut à une mesure de recapitalisation. Les principes généraux qui régissent la communication sur les actifs dépréciés doivent cependant s'appliquer également pour que l'instrument d'allègement des fonds propres soit compatible avec le marché intérieur. Pour pouvoir assurer des conditions équitables, la Commission devait vérifier si le CRI n'était pas employé pour transférer à l'État les pertes escomptées sur le portefeuille. La mesure A devait également contenir suffisamment d'incitations à la sortie et, en cas de dégradation de la situation économique, ABN AMRO N devait toujours prendre en charge une partie des pertes au moyen d'une tranche verticale. Les mesures de trésorerie (mesures Y1 et Y2) devraient être appréciées au regard de la communication bancaire et les mesures de recapitalisation (et plus particulièrement les mesures Z, B4 et B5 ainsi que la marge prudentielle de 500 millions d'EUR faisant partie des mesures B3 et C) au regard de la communication sur la recapitalisation.

6.2.1. *Compatibilité des mesures Y1 et Y2 avec la communication bancaire*

(285) Pour être conformes à la communication bancaire, les mesures Y1 et Y2 devaient être ciblées, proportionnées et conçues de façon à éviter des distorsions de concurrence indues.

(286) La Commission réitère la conclusion énoncée au considérant 51 de la décision du 8 avril 2009, qui indique que

la mesure consistant à rompre tous les liens entre FBN et sa société mère soumise à des contraintes de trésorerie, Fortis SA/NV, était nécessaire pour protéger FBN des difficultés importantes que rencontrait à l'époque sa société mère. Par conséquent, les mesures peuvent être considérées comme étant ciblées pour procéder au sauvetage de FBN.

(287) Les mesures Y1 et Y2 devaient aussi être proportionnées et ne pas provoquer de distorsions de concurrence indues. Sur ce point, la Commission salue le système de tarification mis en place par l'État néerlandais, qui visait à créer des conditions équitables par rapport au système de garantie (voir considérant 169). S'agissant des systèmes de garantie, la Commission n'a cessé de demander aux États membres de facturer une prime d'au moins 50 points de base pour les garanties d'une durée supérieure à 3 mois (et inférieure ou égale à 12 mois). La Commission a constaté que l'État néerlandais n'avait pas systématiquement demandé le taux EURIBOR + 50 points de base pour les prêts de durée supérieure à trois mois. Par conséquent, la Commission ne peut déclarer la mesure Y1 compatible avec le marché intérieur que si un paiement rectificatif de 18,2 millions d'EUR est réalisé afin de garantir que les prêts ayant une maturité supérieure à trois mois sont effectivement rémunérés au taux EURIBOR + 50 points de base. La Commission note avec satisfaction que toutes les facilités de trésorerie ont été remboursées et ont pris fin en juin 2009.

(288) S'agissant de la mesure Y2, la Commission note que dès lors que l'État néerlandais n'a pas modifié le taux d'intérêt et la maturité des prêts, FBN a bénéficié de prêts relativement bon marché, ce qui pouvait fausser la concurrence. Par conséquent, la Commission ne peut déclarer la mesure compatible avec la communication bancaire que si toutes les conditions fixées plus loin dans la présente décision, et plus précisément les mesures destinées à limiter les distorsions de concurrence, sont correctement mises en œuvre.

6.2.2. *Compatibilité des mesures Z, B3 (500 millions d'EUR), B4, B5 et C avec la communication sur la recapitalisation*

(289) La Commission est parvenue à la conclusion que les mesures en cause avaient été mises en place pour répondre à un véritable besoin et représentaient le minimum nécessaire pour rétablir complètement la viabilité des sociétés concernées.

(290) S'agissant de la rémunération, la Commission note que l'État était déjà propriétaire de 100 % des actions ordinaires de FBN (et indirectement de 100 % d'ABN AMRO N). Toutes ces mesures étaient indispensables pour préserver la valeur de cette participation.

(291) Le groupe ABN AMRO réalisera en 2013 un rendement des fonds propres d'environ [...] %, ce qui signifie que grâce à toutes les interventions de l'État, une entité viable et rentable a été créée.

⁽¹⁰⁴⁾ Voir l'arrêt du 15 décembre 1999 dans les affaires jointes T-132/96 et T-143/96, Freistaat Sachsen et Volkswagen AG/Commission (Recueil 1999, p. II-3663, point 167).

(292) Toutes les valorisations disponibles du groupe ABN AMRO sont bien supérieures à la somme de l'aide contenue dans les mesures Z, B3, B4, B5 et C (à savoir entre 4,2 et 5,45 milliards d'EUR). L'État néerlandais recevra donc une rémunération appropriée sur l'aide accordée à ABN AMRO N et FBN ⁽¹⁰⁵⁾.

(293) Compte tenu de ce qui précède, la Commission conclut que les mesures Z, B3, B4, B5 et C sont compatibles avec la communication sur la recapitalisation si les conditions fixées plus loin dans la présente décision sont correctement mises en œuvre.

6.2.3. Compatibilité de l'instrument d'allègement des fonds propres avec les principes établis dans la communication sur les actifs dépréciés

(294) La Commission reconnaît que l'instrument d'allègement des fonds propres mis en place par l'État néerlandais diffère des mesures classiques concernant les actifs dépréciés examinées dans d'autres affaires. Alors que les autres mesures concernant les actifs dépréciés visaient à décharger les banques des actifs dépréciés, le portefeuille protégé par le CRI est un portefeuille de prêts hypothécaires néerlandais classique, dont ni ABN AMRO N ni les experts externes ne prévoient une dégradation significative des performances.

(295) La Commission note qu'une recapitalisation traditionnelle au niveau d'ABN AMRO N n'était pas opportune pour l'État néerlandais, car la société n'était pas une entité juridique distincte à ce moment précis et l'État néerlandais n'aurait pas été en position de cantonner sa dotation en capital, ce qui aurait pu avoir des conséquences négatives, en particulier dans des situations de crise. En outre, les instruments d'allègement des fonds propres privés n'étaient pas envisageables étant donné l'ampleur de l'opération et les questions complexes liées à la scission d'ABN AMRO Bank NV, la société mère d'ABN AMRO N et ABN AMRO Z.

(296) Dans ce contexte particulier, la Commission concède que le CRI représente plutôt une alternative à une augmentation de capital classique plutôt qu'une protection contre des actifs toxiques et qu'il s'agit donc d'une mesure nécessaire et raisonnablement ciblée pour résoudre le problème de fonds propres spécifique d'ABN AMRO Z.

(297) Malgré le fait que la mesure est principalement une mesure de substitution à une recapitalisation, elle doit être cohérente avec les autres systèmes d'allègement des fonds propres, protégeant ainsi le marché intérieur comme indiqué au considérant 284.

(298) La Commission est parvenue à la conclusion que l'État néerlandais avait apporté suffisamment de preuves pour démontrer que la valorisation a été telle que c'est ABN AMRO N ou son successeur légal qui supportera les pertes escomptées. Les données du marché (en particulier les rapports de notation), les données historiques et les

éléments de preuve récents d'ABN AMRO N démontrent que la première tranche annuelle de pertes de 20 points de base suffirait à couvrir les pertes escomptées.

(299) La rémunération versée par ABN AMRO N n'est pas inférieure à celle requise par la communication sur les actifs dépréciés et la communication sur la recapitalisation. Cette rémunération implique qu'ABN AMRO N paiera 10 % sur les fonds propres sauvés par l'opération à la suite de la réduction des APR. Ce taux est plutôt favorable par rapport aux taux minimums fixés au point 27 de la communication sur la recapitalisation. Compte tenu de la rémunération relativement élevée, la tranche verticale de 5 % et les mécanismes de reprise peuvent être considérés comme conformes au point 24 et à la note 15 de la communication sur les actifs dépréciés.

(300) La mesure A contient également des incitations suffisantes à la sortie. Les clauses de remboursement anticipé décrites au considérant 107 indiquent qu'il est facile pour ABN AMRO N (ou aujourd'hui le groupe ABN AMRO) de mettre un terme à la mesure. En outre, la tarification est telle que la mesure devient de plus en plus onéreuse avec le temps. Les termes du contrat impliquent que la tarification ne sera pas ajustée lorsque le groupe ABN AMRO aura commencé à calculer ses exigences en matière de fonds propres sur la base de Bâle II. Cette absence d'ajustement fera diminuer l'effet d'allègement des fonds propres de la mesure alors que la prime de garantie ne baissera pas. De plus, la première tranche de pertes est calculée sous forme de pourcentage de la valeur du portefeuille de départ, de sorte que la première tranche de pertes en pourcentage du portefeuille en cours (à savoir le portefeuille de départ corrigé pour notamment tenir compte des remboursements) va progressivement augmenter avec le temps.

(301) Compte tenu des caractéristiques du CRI, ainsi que du plan de restructuration de décembre 2009 et du plan de restructuration actualisé de novembre 2010, tel que décrit à la section 2.3 de la présente décision, la Commission considère que la mesure A est compatible avec les principes généraux de la communication sur les actifs dépréciés et avec les principes du marché intérieur, comme indiqué au considérant 284.

(302) Le fait que le CRI a été remboursé de façon anticipée par le groupe ABN AMRO peu de temps après la mise en application des exigences de Bâle II confirme ex post l'analyse effectuée aux considérants 294 à 301.

6.3. Appréciation de l'aide, du plan de restructuration de décembre 2009 et du plan de restructuration actualisé de novembre 2010 dans le cadre de la communication sur la restructuration

(303) Compte tenu de l'ampleur et du montant de l'aide décrits dans les précédents paragraphes, et en particulier du fait que l'aide à la recapitalisation dépasse 2 % des APR, la Commission estime qu'une restructuration en profondeur est requise, conformément au point 4 de la communication sur la restructuration.

⁽¹⁰⁵⁾ Cette évaluation n'implique pas que l'État recevra également une rémunération sur les sommes versées le 3 octobre 2008 pour acquérir FBN et ABN AMRO N, qui ne sont pas considérées comme des aides dans la présente décision.

6.3.1. Viabilité

- (304) Un plan de restructuration doit démontrer que la stratégie de la banque est fondée sur un concept cohérent et prouver que la banque a renoué avec la viabilité à long terme sans aide de l'État.
- (305) Conformément à la conclusion déjà donnée dans la décision du 5 février 2010, les modèles d'entreprise de FBN et d'ABN AMRO N ne s'appuyaient pas sur une prise de risque excessive et des pratiques de prêts intenable. Toutefois, les deux entités ont été fragilisées et laissées sans moyens d'action dans certains secteurs clés à la suite de la scission de leurs sociétés mères respectives. Après l'éclatement de sa société mère, ABN AMRO N disposait d'un accès médiocre aux sociétés plus importantes, elle n'avait plus de réseau international et plusieurs produits et équipements informatiques lui faisaient défaut. FBN avait également été lourdement affectée par la séparation d'avec sa société mère et son financement reposait majoritairement sur les marchés de gros. Le plan de restructuration de décembre 2009 du groupe ABN AMRO (et le plan de restructuration actualisé de novembre 2010) montre que l'intégration d'ABN AMRO N et de FBN réduit considérablement les faiblesses de chacun des deux entités. La concentration de FBN et ABN AMRO N a permis de répondre à certaines de ces inquiétudes. La franchise importante d'ABN AMRO N dans la banque de détail et la banque privée était riche en dépôts, ce qui a créé un meilleur profil de financement pour le groupe intégré, tandis que FBN réglait une partie du problème d'accès à un réseau international pour ABN AMRO N; ensemble, les deux groupes ont été mieux armés pour résoudre notamment les problèmes liés aux systèmes informatiques (autrement dit, ils n'ont pas été obligés de reconstituer chacun de leur côté séparément une plate-forme informatique et d'autres outils de support).
- (306) Les projections financières montrent qu'à l'issue de la période de restructuration, l'entité issue de la concentration devrait être capable de couvrir ses coûts et de réaliser un rendement des fonds propres acceptable d'environ [...] %. Même en cas de crise, la société continuera de faire des bénéfices, tandis que ses ratios d'adéquation des fonds propres resteront au-dessus des seuils minimums réglementaires. De ce fait, la marge de fonds propres de la société semble suffisamment élevée, après les interventions répétées de l'État, pour résister aux futures situations de crise sans devoir se tourner à nouveau vers l'État.
- (307) Comme le montrent les chiffres du second semestre 2008 et du premier semestre 2009, il est d'une importance cruciale de générer des produits d'intérêts nets suffisamment élevés pour créer une société totalement viable. Par conséquent, le plan de restructuration de décembre 2009 et le plan de restructuration actualisé de novembre 2010 peuvent être déclarés compatibles avec les exigences en matière de viabilité de la communication sur la restructuration uniquement à la condition que le groupe ABN AMRO s'efforce de générer les produits

d'intérêts nets actualisés indiqués dans le plan de restructuration de novembre 2010. Le groupe ABN AMRO devra faire rapport de ses progrès à la Commission à intervalles réguliers, au moins tous les trimestres. Si le groupe ABN AMRO constate des divergences par rapport à ces projections, il devra immédiatement prendre des mesures correctives.

- (308) Un plan de restructuration doit contenir des projections avec la ventilation nécessaire et la restructuration requiert également le désengagement d'activités qui demeureraient structurellement déficitaires à moyen terme⁽¹⁰⁶⁾. Au considérant 120 de la décision du 5 février 2010, la Commission doutait que les problèmes de viabilité de la division Prime Fund Solutions, qui avait subi des pertes importantes liées à l'affaire Madoff en 2008, aient été traités de manière adéquate. Cette question a été résolue en vendant PFS au Crédit Suisse (voir aussi considérant 74). Les projections détaillées au niveau des divisions montrent que toutes les divisions contribuent positivement aux résultats, aussi bien dans un scénario de référence qu'en situation de crise. Par conséquent, la Commission peut conclure qu'il n'y a pas d'autres divisions souffrant de problèmes de rentabilité structurelle et, à la lumière de cette conclusion, aucune autre cession n'est nécessaire pour améliorer la viabilité de la société.

6.3.2. Répartition des charges/minimum nécessaire

- (309) Un plan de restructuration doit clairement montrer que l'aide est restée limitée au minimum nécessaire. Les coûts liés à la restructuration sont supportés non seulement par l'État, mais également au maximum par ceux qui ont investi dans la banque. Autrement dit, la banque et ses actionnaires doivent contribuer à la restructuration autant que possible au moyen de ressources propres. Les aides à la restructuration doivent être limitées à la couverture des coûts nécessaires au recouvrement de la viabilité. Cela signifie qu'une entreprise ne doit pas bénéficier de ressources publiques qui pourraient être utilisées pour financer des activités qui sont susceptibles de provoquer des distorsions sur le marché et qui ne sont pas liées au processus de restructuration, comme par exemple des acquisitions⁽¹⁰⁷⁾.
- (310) La communication sur la restructuration rappelle qu'une interdiction de réaliser des acquisitions est nécessaire pour que l'aide reste limitée au minimum nécessaire. Le point 23 de la communication sur la restructuration indique explicitement «qu'une entreprise ne doit pas bénéficier de ressources publiques qui pourraient être utilisées pour financer des activités qui sont susceptibles de provoquer des distorsions sur le marché et qui ne sont pas liées au processus de restructuration. Ainsi, par exemple, l'acquisition de participations dans d'autres entreprises ou la réalisation de nouveaux investissements

⁽¹⁰⁶⁾ Voir également point 12 de la communication sur la restructuration.

⁽¹⁰⁷⁾ Voir l'arrêt du 6 avril 2006 dans l'affaire T-17/03, Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke GmbH/Commission (Recueil 2006, p. II-1139).

ne peuvent être financés au moyen d'aides d'État, à moins qu'un tel financement ne soit essentiel au rétablissement de la viabilité de l'entreprise concernée».

- (311) La communication sur la restructuration associe également interdiction des acquisitions et distorsions de concurrence. Aux points 39 et 40, elle explique que «[l]es aides d'État ne peuvent pas être utilisées au détriment de concurrents qui ne bénéficient pas d'un appui similaire des pouvoirs publics» et que «les banques ne devraient pas utiliser les aides d'État pour acquérir des entreprises concurrentes. Cette condition doit être applicable pendant au moins trois ans et peut être maintenue jusqu'à la fin de la période de restructuration en fonction de la portée, du montant et de la durée de l'aide».
- (312) Conformément au point 40 de la communication sur la restructuration, l'aide peut être déclarée compatible uniquement à la condition que le groupe ABN AMRO applique rigoureusement une interdiction d'acquisition⁽¹⁰⁸⁾ durant les trois ans suivant la date de la présente décision. L'interdiction devra être étendue si l'État néerlandais continue de détenir plus de 50 % du groupe ABN AMRO au bout de trois ans. L'interdiction d'acquisition ne doit néanmoins pas se prolonger au-delà de cinq ans. Si une partie de l'aide a déjà été remboursée, certaines mesures (en particulier les mesures Z et C) ne peuvent pas être remboursées par la banque en raison de la forme sous laquelle elles ont été accordées (autre que sous la forme d'un titre de créance hybride). La fin de la détention par l'État permet d'estimer le moment où l'avantage dérivé de l'aide prendra fin.
- (313) La Commission note que le plan de restructuration de décembre 2009 (complété par les projections financières dans le cas le plus défavorable du 23 mars 2010) indique déjà que le groupe ABN AMRO est devenu une entité viable qui devrait générer un rendement des fonds propres acceptable et qui devrait même réaliser des profits convenables dans les conditions économiques les plus défavorables. Le plan de restructuration actualisé de novembre 2010 confirme cette analyse. Ce rétablissement de la viabilité ne dépend pas d'acquisitions. Par conséquent, une interdiction d'acquisition ne va pas à l'encontre du rétablissement de la viabilité.
- (314) La Commission considère que, conformément au point 26 de la communication sur la restructuration, une inter-

dition des coupons hybrides et une interdiction du remboursement anticipé d'instruments hybrides sont inévitables⁽¹⁰⁹⁾. Dans le contexte de la restructuration, les mesures qui diminuent le montant total des fonds propres ne sont pas compatibles avec l'objectif de répartition des charges et l'exigence relative au minimum nécessaire.

- (315) Comme indiqué au point 26 de la communication sur la restructuration, les banques «ne devraient toutefois pas utiliser les aides d'État pour rémunérer leurs fonds propres (capital et emprunts subordonnés) lorsque leurs activités ne génèrent pas de bénéfices suffisants». Un examen détaillé du plan de restructuration de décembre 2009 du groupe ABN AMRO (et du plan de restructuration actualisé de novembre 2010) permet à la Commission de conclure qu'en deux ans environ, le groupe ABN AMRO devrait avoir retrouvé sa viabilité, comme le montre un rendement des fonds propres convenable autour de [...] % pour 2012 et 2013 respectivement. Dans ce contexte, une interdiction des coupons hybrides et une interdiction du remboursement anticipé d'instruments hybrides sur deux ans⁽¹¹⁰⁾ semblent fournir une répartition appropriée des charges pour les actionnaires de la société⁽¹¹¹⁾. Par conséquent, l'aide peut être déclarée compatible uniquement à la condition qu'une interdiction portant sur les coupons hybrides et le remboursement anticipé d'instruments hybrides, telle que décrite en

⁽¹⁰⁹⁾ La Commission a admis une seule exception. L'un des instruments hybrides de FBN, l'instrument «FCC» (instrument FCC: 87,5 millions d'EUR, 6,25 % en actions préférentielles série I classe A perpétuelles sans droit de vote non cumulatives émises par Fortis Capital Company Ltd) a été émis au moment où Fortis SA/NV était encore un seul groupe intégré, et le prospectus stipulait clairement que les coupons sur les instruments étaient aussi déclenchés par des dividendes versés par Fortis SA/NV (aujourd'hui rebaptisée Ageas). Lorsque l'organisme de surveillance financière a eu connaissance de cette situation, il en a conclu que FBN avait perdu le contrôle discrétionnaire de ses paiements de coupon sur l'instrument en question et donc que cet instrument ne pouvait plus être classé comme Tier 1. L'organisme de surveillance financière a également affirmé qu'un autre instrument Tier 1 du groupe ABN AMRO (dont les coupons ont été déclenchés par l'instrument FCC après la concentration, de sorte que le groupe ABN AMRO a perdu le contrôle discrétionnaire également sur les coupons de cet instrument) ne pouvait plus être classé comme Tier 1. Sur la base des arguments liés à la viabilité découlant de la perte potentielle de capitaux Tier 1 et compte tenu du contexte spécifique de la scission, la Commission accepte que l'instrument FCC soit exempté de l'interdiction de remboursement anticipé d'instruments hybrides.

⁽¹¹⁰⁾ Pour des raisons pratiques, la Commission peut accepter que l'interdiction de coupons hybrides et de remboursement anticipé d'instruments hybrides entre en vigueur le 10 mars 2011 (c'est-à-dire après le dernier coupon forcé) pour durer jusqu'au 10 mars 2013 inclus.

⁽¹¹¹⁾ La Commission a conscience du fait que les dividendes versés par le groupe ABN AMRO à l'État (son unique actionnaire) pourraient déclencher des coupons hybrides. La Commission souhaite éviter une situation dans laquelle le groupe ABN AMRO paierait des dividendes marginaux à l'État pour contourner l'interdiction de coupons hybrides. La Commission ne voit pas d'objection au paiement d'un dividende conséquent à l'État d'au moins 100 millions d'EUR, même si ce paiement a des conséquences sur les coupons hybrides, car un dividende important est le signe d'une viabilité retrouvée et permet également de contenir les excédents potentiels de fonds propres, ce qui aide à limiter les distorsions indues de concurrence.

⁽¹⁰⁸⁾ Lorsque les banques sont confrontées à des prêts non performants dans leur portefeuille de prêts, la restructuration de ces prêts nécessite parfois des solutions telles qu'une conversion de la dette en prise de participation. Ces situations sont considérées comme relevant de pratiques bancaires normales et ne sont pas couvertes par l'interdiction d'acquisition.

détail à l'article 8 de la partie opérationnelle de la présente décision, soit appliquée. Cette interdiction doit également s'appliquer aux détenteurs d'actions privilégiées FBNH afin de lever les doutes exprimés par la Commission au considérant 130 de la décision du 5 février 2010.

- (316) Dans les autres cas, les mesures de répartition des charges sont également nécessaires pour s'assurer que les banques sauvées portent la juste responsabilité des conséquences de leur comportement passé, de manière à créer des incitations appropriées pour leur attitude et celle des autres à l'avenir. Ce facteur est moins pertinent en l'espèce, car les problèmes de la société étaient liés dans une large mesure à l'ancienne société mère Fortis SA/NV (voir section 6.3.3 «*Mesures destinées à limiter les distorsions de concurrence*»). Par conséquent, il est également acceptable, du point de vue de la répartition des charges, de ne pas opérer de cessions majeures, à l'exception de la cession de PFS et Intertrust qui représentent conjointement [...] % du produit d'exploitation total et [...] % des APR.

6.3.3. Mesures destinées à limiter les distorsions de concurrence

- (317) S'agissant des mesures nécessaires pour limiter les distorsions de concurrence, la présente affaire comporte des caractéristiques atypiques.
- (318) Le point 28 de la communication sur la restructuration indique le type de distorsion de concurrence qui peut se produire lorsque l'aide d'État est octroyée pour promouvoir la stabilité financière en période de crise systémique: «Lorsque les banques se concurrencent sur la base de la qualité intrinsèque de leurs produits et services, celles qui accumulent des risques excessifs et/ou s'appuient sur des modèles commerciaux non viables perdront en définitive des parts de marché et devront peut-être se retirer du marché, tandis que des concurrents plus efficaces pourront étendre leurs activités sur les marchés en cause ou s'y implanter. Les aides d'État prolongent les distorsions de concurrence engendrées dans le passé par une prise de risques excessive et des modèles commerciaux non viables, en ce qu'elles soutiennent artificiellement le pouvoir de marché des bénéficiaires. Elles peuvent, de la sorte, engendrer un aléa moral pour leurs bénéficiaires, tout en affaiblissant les incitations, pour les non-bénéficiaires, à exercer une concurrence, à investir et à innover».
- (319) Comme indiqué dans la décision du 3 décembre 2008, les difficultés de Fortis SA/NV et de Fortis Bank SA/NV sont les conséquences d'une prise de risque excessive: i) Fortis Bank SA/NV a investi d'importantes sommes d'argent dans les crédits structurés et ii) Fortis SA/NV a décidé d'acheter ABN AMRO N à un prix très élevé. Pour autoriser l'aide à ces banques, la Commission exige une

réduction significative de la présence sur le marché du bénéficiaire. A cet égard, la Commission note que Fortis SA/NV a été divisée en quatre: les actifs belges et internationaux du secteur des assurances font encore partie de la société cotée Fortis SA/NV (rebaptisée Ageas après l'effondrement de Fortis SA/NV); Fortis Bank SA/NV et BGL ont été acquises par BNP Paribas; l'État néerlandais a acquis FBN (y compris ABN AMRO N); et l'État néerlandais a également acquis les activités d'assurance néerlandaises⁽¹¹²⁾. En d'autres termes, Fortis SA/NV a été divisée en petites entités et Fortis Bank SA/NV elle-même a été séparée en deux parties⁽¹¹³⁾.

- (320) La Commission constate que les mesures en faveur de FBN et d'ABN AMRO N examinées dans la présente décision présentent des caractéristiques spécifiques qui diffèrent d'autres affaires de restructuration qu'elle a été amenée à traiter depuis le début de la crise actuelle, notamment celles de Fortis Bank SA/NV et Fortis SA/NV. En l'espèce, pour commencer, FBN et ABN AMRO N n'ont pas besoin d'une aide d'État parce qu'elles ont pris de mauvaises décisions de gestion. Par exemple, la nécessité d'une aide d'État ne provient pas de l'accumulation de risques excessifs dans leurs investissements ou leur politique de prêts, ni de la mise en œuvre d'une politique de tarification intenable. De même, les difficultés de Fortis SA/NV et Fortis Bank SA/NV n'étaient pas imputables à des politiques de prêts ou de tarification risquées dans des activités de banque de détail, banque privée ou banque commerciale, qui au contraire ont été rentables. Par conséquent, la Commission considère que l'aide en faveur de FBN et d'ABN AMRO N génère beaucoup moins de distorsions que l'aide accordée à des établissements financiers qui ont accumulé des risques excessifs. La Commission estime donc que d'autres cessions ne sont pas nécessaires.
- (321) Toutefois, il convient de s'assurer que l'aide d'État n'est pas utilisée par FBN et ABN AMRO N pour s'agrandir aux dépens de ses concurrents, par exemple en mettant une œuvre une politique de tarification intenable ou en acquérant d'autres établissements financiers. Si cela devait se produire, l'aide affaiblirait «*les incitations, pour les non-bénéficiaires, à exercer une concurrence, à investir et à innover*» et pourrait «*mettre à mal les incitations en faveur des activités transfrontalières*» en décourageant l'entrée sur le marché néerlandais.
- (322) L'aide d'État peut donc être déclarée compatible uniquement s'il existe des mesures suffisantes mises en place pour veiller à ce que l'aide d'État ne soit pas utilisée au détriment des concurrents, dont certains n'ont pas bénéficié d'un appui similaire des pouvoirs publics. Les conditions de concurrence entre les banques qui ont reçu l'aide

⁽¹¹²⁾ Ces deux dernières activités sont gérées en tant qu'entités distinctes et les autorités néerlandaises ont annoncé en novembre 2008 qu'elles ne les intégreront pas.

⁽¹¹³⁾ Dans ses décisions du 3 décembre 2008 et du 12 mai 2009, la Commission a noté, sur cette base et sur la base d'autres engagements, que des mesures suffisantes avaient été mises en œuvre pour limiter la distorsion de concurrence créée par l'aide octroyée à Fortis SA/NV et Fortis Bank SA/NV.

des pouvoirs publics et les autres doivent rester équitables. Il faut également éviter que l'aide d'État n'affaiblisse les incitations, pour les non-bénéficiaires, à exercer une concurrence, à investir et à innover et ne crée des barrières à l'entrée qui pourraient mettre à mal les incitations en faveur des activités transfrontalières.

- (323) La communication sur la restructuration prévoit que la nature et la forme de ces mesures dépendront, premièrement, du montant de l'aide et des conditions et circonstances dans lesquelles elle a été accordée, et, deuxièmement, des caractéristiques du ou des marchés sur lesquels la banque bénéficiaire exercera des activités. Le montant de l'aide a été décrit dans la section 6.1.3 *Quantification de l'aide d'État*. Les conditions et circonstances spécifiques dans lesquelles elle a été accordée ont été évoquées au début de la présente section. Comme indiqué au point 32 de la communication sur la restructuration, la dimension et l'importance relative de la banque sur son ou ses marchés jouent également un rôle. Si la banque restructurée ne détient plus qu'une position limitée, il devrait être moins nécessaire d'imposer des mesures supplémentaires. Par conséquent, les conditions requises pour déclarer l'aide compatible sont principalement liées à la banque de détail et à la banque privée, puisque la société a déjà considérablement réduit sa présence dans la banque commerciale avec la cession de New HBU.
- (324) L'aide peut être déclarée compatible avec la communication sur la restructuration à la condition que le groupe ABN AMRO mette en œuvre les mesures décrites aux points 325 à 329.
- (325) Dans la banque de détail et la banque privée, l'aide peut être déclarée compatible à la condition que le groupe ABN AMRO ne devienne pas leader en matière de prix pour les produits normalisés d'épargne et de prêts hypothécaires. Conformément au point 44 de la communication sur la restructuration, le groupe ABN AMRO ne devrait pas offrir des conditions tarifaires que les concurrents ne bénéficiant pas d'aides d'État ne peuvent pas égaler.
- (326) Étant donné qu'une interdiction de leadership tarifaire risque d'être moins efficace dans les segments comportant de nombreux produits non normalisés, comme dans la banque privée aux Pays-Bas où une plainte spécifique a été déposée, une condition supplémentaire est requise conformément au point 44 de la communication sur la restructuration pour déclarer l'aide compatible. Le groupe ABN AMRO doit avoir pour objectif d'atteindre le niveau de produits d'intérêts nets présenté à la Commission le 8 novembre 2010. Le groupe ABN AMRO doit donc prendre les mesures appropriées dès lors qu'il constate qu'il est en dessous de ses projections, en particulier si cela est dû à de faibles marges d'intérêts.

- (327) Étant donné qu'une interdiction de leadership tarifaire est difficile à mettre en œuvre et à contrôler dans la banque privée, il est nécessaire de prendre d'autres mesures correctives plus appropriées pour assurer une concurrence effective, telles que des mesures favorisant l'entrée sur le marché, comme indiqué au point 44 de la communication sur la restructuration. À cet égard, une condition nécessaire pour déclarer l'aide compatible est que le groupe ABN AMRO mette en œuvre une mesure qui facilite le changement. Concrètement, le groupe ABN AMRO doit couvrir ses propres coûts administratifs, de transfert et de transaction pour ses clients de la division *Private Banking NL*, qui sont la conséquence directe de la fin de la relation de banque privée et du transfert des portefeuilles⁽¹¹⁴⁾. Cette mesure devrait s'appliquer sur une période de deux mois consécutifs débutant le plus tôt possible, dans l'année suivant la date d'adoption de la décision au plus tard. Dès le début de la période de deux mois, la banque informera tous ses clients de banque privée de manière claire et explicite de la possibilité qui leur est offerte. Le groupe ABN AMRO devra également fournir à la Commission des preuves montrant que les transferts de clients sont exécutés en suivant la procédure normale et qu'il n'y a eu aucun retard dans le processus de transfert.
- (328) Si les mesures destinées à limiter les distorsions indues de concurrence, et plus particulièrement les mesures spécifiques dans la banque de détail et la banque privée, sont correctement mises en œuvre, elles répondront de manière suffisante aux questions soulevées par le plaignant. Lors de l'examen de ces questions, la Commission a constaté qu'ABN AMRO avait facturé certains produits temporairement à perte, mais que cette politique de tarification avait été appliquée dans un environnement difficile en termes de trésorerie, dans lequel toutes les banques exerçaient une concurrence agressive sur l'épargne, associé de surcroît au contexte particulier du lancement de MoneYou (décidé avant l'effondrement de Fortis SA/NV).
- (329) Le point 44 de la communication sur la restructuration indique que les banques ne peuvent pas utiliser le soutien public dont elles bénéficient comme un avantage concurrentiel lorsqu'elles commercialisent leurs offres financières. Par conséquent, une condition nécessaire pour déclarer l'aide compatible est que le groupe ABN AMRO n'utilise pas l'aide État dans ses campagnes publicitaires et ses communications aux investisseurs pendant une période de trois ans. Ces restrictions seront prolongées jusqu'à une période de cinq ans, aussi longtemps que l'État néerlandais détient une participation d'au moins 50 % dans le groupe ABN AMRO.

⁽¹¹⁴⁾ Le groupe ABN AMRO n'est pas obligé de couvrir les autres conséquences financières pour le client, notamment les coûts ou indemnités associés à la liquidation (anticipée) ou l'arrivée à terme de positions, prêts hypothécaires, dépôts d'épargne, droits afférents à des titres ou portefeuilles de titres du client, ainsi que tous les coûts encourus par un autre établissement financier et/ou les coûts encourus par le client en relation avec la souscription de nouvelles positions et/ou contrats, et d'autres conséquences financières liées à la résiliation par le client d'un quelconque ou de tous les produits et services.

(330) S'agissant des distorsions indues de concurrence, la Commission est satisfaite des cessions de PFS et d'Intertrust. La cession de PFS réduit l'attractivité de la société envers les clients institutionnels, tandis qu'Intertrust fournissait entre autres des services qui pouvaient renforcer la franchise dans la banque privée. En conséquence, sa vente pourrait faciliter la tâche aux concurrents pour améliorer leur position concurrentielle par rapport à celle d'ABN AMRO Mees Pierson. La Commission estime également que le fait qu'une partie de l'aide a été remboursée contribue à limiter les distorsions de concurrence. La Commission est également satisfaite de la politique de dividendes décrite au considérant 75.

6.3.4. Conclusion

(331) Si toutes les conditions décrites dans les sections 6.2 et 6.3 sont correctement mises en œuvre, le plan de restructuration de décembre 2009 actualisé par le plan de restructuration de novembre 2010 fournit suffisamment de preuves du rétablissement de la viabilité à long terme du groupe ABN AMRO. Le plan de restructuration de décembre 2009 actualisé par le plan de restructuration de novembre 2010 prévoit une répartition suffisante des charges et contient des mesures appropriées pour limiter les distorsions indues de concurrence. Par conséquent, la Commission peut déclarer sous conditions le plan de restructuration de décembre 2009 actualisé par le plan de restructuration de novembre 2010 conforme à la communication sur la restructuration.

7. CONCLUSION

La Commission constate que les Pays-Bas ont mis en œuvre illégalement l'aide d'État visée à la section 6.1.3 *Quantification de l'aide d'État*, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité. Toutefois, cette aide peut être déclarée compatible si les conditions établies dans les sections 6.2 et 6.3, décrites plus en détail dans la partie opérationnelle de la présente décision, sont mises en application.

La Commission note que l'État néerlandais a exceptionnellement accepté de recevoir le texte de la présente décision uniquement en langue anglaise.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'État accordée par les Pays-Bas au groupe ABN AMRO est compatible avec le marché intérieur, sous réserve des conditions établies aux articles 3 à 9.

L'aide d'État en question a été octroyée comme suit:

- une aide à la recapitalisation d'un montant compris entre 4,2 milliards d'EUR et 5,45 milliards d'EUR respectivement en faveur de FBN et d'ABN AMRO N; et
- 71,7 milliards d'EUR sous forme d'aide de trésorerie.

Article 2

Aux fins de la présente décision, on entend par:

- a) «le groupe ABN AMRO»: le groupe ABN AMRO et ses filiales directes ou indirectes détenues à 100 %, y compris les entités dans lesquelles le groupe ABN AMRO détient le contrôle total au sens du règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises («le règlement CE sur les concentrations») ⁽¹¹⁵⁾;
- b) «être classé premier»: proposer le prix le plus intéressant;
- c) «clients de détail»: tous les clients particuliers (par opposition à la clientèle d'entreprise);
- d) «produits normalisés d'épargne et de dépôt de détail»: tous les produits normalisés de détail d'épargne et de dépôt couvrant à un moment donné au moins 85 % en volume des produits du groupe ABN AMRO sur le marché de l'épargne et des dépôts de détail;
- e) «produits normalisés de prêts hypothécaires»: tous les produits normalisés de détail de dépôt couvrant à un moment donné au moins 85 % en volume des produits du groupe ABN AMRO en prêts hypothécaires;
- f) «Private Banking NL»: tous les clients de la division *Private Banking* (banque privée), à l'exception de ceux qui font partie de la division *Private Banking International* ⁽¹¹⁶⁾.

Article 3

1. En l'absence d'autorisation préalable de la Commission, le groupe ABN AMRO ne doit pas être classé premier pour les produits normalisés d'épargne et de dépôt de détail destinés aux clients de détail parmi les établissements financiers [...] ayant la plus forte part de marché en volume sur le marché néerlandais de l'épargne de détail dans l'un quelconque des segments suivants:

- comptes d'épargne;
- dépôts à terme fixe avec une maturité d'un an;
- dépôts à terme fixe avec une maturité de 2 ans;
- dépôts à terme fixe avec une maturité de 3 ans;
- dépôts à terme fixe avec une maturité de 4 ans; et
- dépôts à terme fixe avec une maturité de 5 ans.

Nonobstant le premier alinéa, si trois établissements financiers se classent tous premier parmi les établissements financiers [...] ayant la plus forte part de marché dans un segment du marché néerlandais de l'épargne et des dépôts de détail, le groupe ABN AMRO peut s'aligner sur le taux de ces trois établissements financiers pour les produits normalisés dans le segment correspondant.

⁽¹¹⁵⁾ JO L 24 du 29.1.2004, p. 1.

⁽¹¹⁶⁾ Ceci fait référence à la ventilation par segment utilisée dans le plan de restructuration de décembre 2009 (voir considérant 79).

2. En l'absence d'autorisation préalable de la Commission, le groupe ABN AMRO ne doit pas être classé premier pour n'importe quel type normalisé de prêts hypothécaires parmi les établissements financiers [...] ayant la plus forte part de marché sur le marché néerlandais des prêts hypothécaires de détail.

Nonobstant le premier alinéa, si trois établissements financiers se classent tous premiers parmi les établissements financiers [...] ayant la plus forte part de marché sur le marché néerlandais des prêts hypothécaires de détail, le groupe ABN AMRO peut s'aligner sur le taux de ces trois établissements financiers pour le type normalisé de prêts hypothécaires correspondant.

3. Afin de satisfaire aux conditions des paragraphes 1 et 2, le groupe ABN AMRO contrôlera de façon permanente, et au moins une fois par semaine, les conditions proposées par les [...] autres établissements financiers ayant la plus forte part de marché en volume sur les marchés néerlandais de l'épargne concernés, dans la mesure où ces conditions sont disponibles dans le domaine public. Si les chiffres de l'un ou l'autre de ces [...] établissements financiers ne sont pas disponibles dans le domaine public, ils seront remplacés par les chiffres des établissements financiers situés juste après dans le classement par part de marché.

Dès que le groupe ABN AMRO constate qu'il propose un prix plus favorable pour l'un de ses produits que le prix qu'il est autorisé à proposer sur la base du paragraphe 1 et du paragraphe 2 du présent article, il en informe immédiatement la Commission. Il adapte sans délai le prix des produits et applique l'adaptation de prix dès que possible.

S'agissant des produits d'épargne et de dépôt de détail, le groupe ABN AMRO met en œuvre l'adaptation au plus tard dix jours ouvrables après la date à laquelle il a constaté le changement de situation. Toutefois, si ce changement concerne des produits pour lesquels le prix ne peut être modifié qu'en fin de mois et qu'il reste moins de dix jours ouvrables entre le moment où le changement est constaté et la fin du mois, le groupe ABN AMRO applique l'adaptation à la première occasion à partir de la fin du mois suivant.

S'agissant des prêts hypothécaires, le groupe ABN AMRO adapte ses tarifs dans les dix jours ouvrables suivant la date à laquelle il a constaté le changement de situation et l'adaptation est appliquée au plus tard quinze jours ouvrables après la date à laquelle le changement de situation a été constaté.

4. Les conditions visées aux paragraphes 1 et 2 s'appliquent pendant trois ans à compter de la date d'adoption de la présente décision. Le groupe ABN AMRO présente à la Commission un rapport portant sur le respect de ces conditions tous les trimestres et au plus tard dans les deux semaines suivant la publication des résultats financiers trimestriels du groupe ABN AMRO.

Article 4

1. Le groupe ABN AMRO met tout en œuvre pour respecter les projections (y compris pour les produits d'intérêts nets)

présentées à la Commission dans le plan de restructuration de décembre 2009, actualisé par le plan de restructuration de novembre 2010. Les projections de novembre 2010 doivent être atteintes au niveau consolidé du groupe ABN AMRO.

Le groupe ABN AMRO fait rapport à la Commission tous les trimestres en présentant une ventilation des projections et des chiffres réels (y compris pour les produits d'intérêts nets) au niveau des quatre segments définis dans le plan de restructuration de décembre 2009 et le plan de restructuration de novembre 2010, à savoir *Retail Banking* (banque de détail), *Private Banking NL* (banque privée Pays-Bas), *Private Banking International* (banque privée pour l'international), *Commercial & Merchant Banking* (banque commerciale et d'affaires).

Le groupe ABN AMRO peut présenter une demande motivée à la Commission en vue de la révision de ses projections (y compris pour les produits d'intérêts nets) afin de prendre en compte des évolutions extérieures.

2. Le groupe ABN AMRO présente une ventilation des projections de produits d'intérêts nets en volumes et en marges au niveau consolidé et au niveau de la banque privée.

Le groupe ABN AMRO fait rapport à la Commission tous les trimestres et au plus tard dans les deux semaines suivant la publication de ses résultats financiers trimestriels, en indiquant si les produits d'intérêts nets obtenus au niveau consolidé sont conformes aux projections visées au paragraphe 1. Le rapport inclura également une comparaison entre les marges projetées et les marges réelles au niveau consolidé et au niveau de la banque privée.

Si les produits d'intérêts nets obtenus au niveau consolidé ne sont pas conformes à ces projections, le groupe ABN AMRO présente dans ce rapport les mesures prises pour atteindre ces projections.

3. Les obligations visées aux paragraphes 1 et 2 s'appliquent pendant trois ans à compter de la date d'adoption de la présente décision.

Article 5

1. Le groupe ABN AMRO ne doit pas acquérir le contrôle de plus de [0-7] % d'une entreprise quelle qu'elle soit.

2. Par dérogation au paragraphe 1, le groupe ABN AMRO peut faire des acquisitions si le prix d'achat total brut cumulé (en dehors de l'hypothèse ou du transfert d'une dette en relation avec de telles acquisitions) payé par le groupe pour toutes ces acquisitions durant une période de trois ans suivant la date d'adoption de la présente décision est inférieur à [0 - 600] millions d'EUR.

L'interdiction visée au paragraphe 1 ne s'applique pas aux acquisitions de participations privées par le groupe ABN AMRO, à condition qu'elles fassent partie du plan d'entreprise et du budget prévu de sa division *Private Equity* (participations privées), tels que présentés à la Commission le 5 octobre 2010.

L'interdiction visée au paragraphe 1 ne s'applique pas aux [...] prises de participations effectuées par la division *Energy, Commodities and Transportation* (énergie, produits de base et transports) du groupe ABN AMRO en appui de son activité de financement normale, à condition qu'elles fassent partie du plan d'entreprise du groupe et du budget prévu de cette division, tels que présentés à la Commission le 10 janvier 2010.

Le groupe ABN AMRO fait rapport à la Commission tous les trimestres et au plus tard dans les deux semaines suivant la publication de ses résultats financiers trimestriels. Ce rapport inclura une liste des acquisitions effectives réalisées par les divisions *Private Equity* et *Energy, Commodities and Transportation*. Le rapport fournira également des informations détaillées sur les autres acquisitions du groupe ABN AMRO que ce dernier est autorisé à faire sur la base du premier alinéa.

3. L'interdiction visée au paragraphe 1 s'applique pendant au moins trois ans à compter de la date d'adoption de la présente décision ou jusqu'à ce que la part de l'État néerlandais dans le groupe ABN AMRO passe en dessous de 50 %, selon l'événement qui se produira en dernier. Cette interdiction cesse de s'appliquer au plus tard cinq ans après la date d'adoption de la présente décision.

Si l'interdiction visée au paragraphe 1 s'applique pendant plus de trois ans à compter de la date d'adoption de la présente décision, le prix d'achat total brut cumulé applicable en vertu du premier alinéa du paragraphe 2 est relevé de [0 - 200] millions d'EUR par an.

Article 6

Le groupe ABN AMRO n'utilise pas le fait qu'il est détenu par l'État comme argument publicitaire ni ne fait référence à l'aide publique reçue dans ses communications à destination de clients ou d'investisseurs actuels ou potentiels pendant au moins trois ans à compter de la date d'adoption de la présente décision ou jusqu'à ce que la part de l'État néerlandais dans le groupe ABN AMRO passe en dessous de 50 % des actions, selon l'événement qui se produira en dernier. Cette interdiction cesse de s'appliquer au plus tard cinq ans après la date d'adoption de la présente décision.

Nonobstant cette interdiction, le groupe ABN AMRO peut se référer au fait qu'il est détenu par l'État et à toute autre aide qu'il a reçue des pouvoirs publics dès lors qu'une telle référence est requise en vertu de dispositions législatives ou réglementaires.

Article 7

1. Le groupe ABN AMRO propose aux clients de la division *Private Banking NL* la possibilité de mettre fin à leur relation de banque privée avec le groupe ABN AMRO et de transférer leurs portefeuilles d'investissements vers d'autres banques. Cette proposition sera valable pendant une période de deux mois consécutifs («la période correspondante»).

La période correspondante débutera le plus tôt possible à compter de la date d'adoption de la présente décision, en prévoyant (si nécessaire) un délai de préparation raisonnable, et dans l'année suivant la date d'adoption de la présente décision au plus tard. Le groupe ABN AMRO proposera une date de début de la période correspondante pour approbation par la Commission au moins quatre semaines avant la date à laquelle la période correspondante est censée débuter.

2. Le groupe ABN AMRO communiquera de manière claire et explicite à tous ses clients de la division *Private Banking NL* les termes de l'offre décrite au paragraphe 1 au plus tard le premier jour de la période correspondante. Les informations transmises par le groupe ABN AMRO à ses clients devront d'abord être transmises à la Commission, au moins quatre semaines avant leur communication aux clients.

3. Le groupe ABN AMRO devra faciliter la clôture des relations de banque privée si les clients le demandent, en appliquant les procédures ordinaires au coût le plus bas possible. Si un client décide de transférer sa position et/ou des droits (afférents) sur des titres, et si ce transfert est possible du point de vue de la banque destinataire du transfert, ABN AMRO facilite ce transfert. Les clients doivent être informés de la possibilité de transférer leurs positions au lieu de les liquider et seront informés du coût de ces deux options.

Le groupe ABN AMRO doit couvrir ses propres coûts administratifs, de transfert et de transaction qui sont la conséquence directe de la fin de la relation de banque privée et du transfert des portefeuilles⁽¹¹⁷⁾.

Le groupe ABN AMRO n'est pas tenu de couvrir les autres conséquences financières pour le client.

Article 8

Le groupe ABN AMRO ne doit pas payer de coupon sur des instruments de capitaux propres core Tier 1, Tier 1 et Tier 2 (y compris les instruments de capitaux propres hybrides et les actions privilégiées) émis avant la date d'adoption de la présente décision, ni exercer de droits de remboursement anticipé en relation avec de tels instruments jusqu'au 10 mars 2013 inclus, sauf si une obligation légale lui incombe en la matière.

Le groupe ABN AMRO peut émettre de nouveaux instruments de capitaux propres après la date de la présente décision ou payer des coupons sur de tels instruments, sauf si ces émissions ou paiements donnent lieu à une obligation de payer des coupons sur ses propres instruments de capitaux propres existants.

Par dérogation au premier alinéa, le groupe ABN AMRO peut rembourser de façon anticipée l'instrument FCC (à savoir 87,5 millions d'EUR, 6,25 % en actions préférentielles série I classe A perpétuelles sans droit de vote non cumulatives émises par Fortis Capital Company Ltd).

⁽¹¹⁷⁾ Conformément aux exemples chiffrés que le groupe ABN AMRO a transmis à la Commission le 18 novembre 2010.

Jusqu'au 10 mars 2013 inclus, le groupe ABN AMRO paiera uniquement un dividende sur ses actions ordinaires si ce dividende excède 100 millions d'EUR ⁽¹¹⁸⁾.

Article 9

En date du 30 juin 2011 au plus tard, le groupe ABN AMRO devra payer aux Pays-Bas un taux d'intérêt rectifié sur les prêts identifiés dans le courrier électronique de la Commission adressé à l'État néerlandais daté du 24 juin 2010. Les montants rectifiés intérêts compris s'élèvent à 18 152 722 EUR.

Article 10

Dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, les Pays-Bas informent la Commission des mesures qu'ils ont prises pour s'y conformer.

Article 11

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

Fait à Bruxelles, le 5 avril 2011.

Par la Commission
Joaquín ALMUNIA
Vice-président

⁽¹¹⁸⁾ Sur une base annuelle, à savoir dividende intermédiaire et dividende final.