

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 8.4.2009
COM(2009) 164 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**TABLEAU DE BORD DES AIDES D'ÉTAT
- MISE À JOUR DU PRINTEMPS 2009 -**

**ÉDITION SPÉCIALE CONSACRÉE AUX AIDES D'ÉTAT ACCORDÉES DANS
LE CADRE DE LA CRISE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE ACTUELLE**

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
1. Premières affaires: Application des règles standard en matière d'aides au sauvetage et à la restructuration.....	6
2. Aggravation de la crise: difficultés d'appliquer les règles normales régissant les aides au sauvetage et à la restructuration	8
3. Nécessité de coordonner l'aide aux établissements financiers: les communications de la Commission.....	10
4. Mesures adoptées par les États membres pour soutenir les établissements financiers: régimes et aides ad hoc	15
4.1. Systèmes de garantie couvrant les dettes des établissements financiers.....	17
4.2. Plans de recapitalisation.....	19
4.3. Mesures ad hoc récentes (en dehors des régimes)	21
5. L'économie réelle et la crise financière : le «cadre temporaire»	23
6. Procédures	29
7. Conclusions	30
Annexe 1: Où trouver des informations concernant les aides d'État?	32

INTRODUCTION

La présente édition spéciale du tableau de bord des aides d'État passe en revue les mesures d'aide¹ adoptées par les États membres de l'Union européenne dans le cadre de la crise économique et financière actuelle et examinées par la Commission au 31 mars 2009, ainsi que le travail de coordination effectué par la Commission pour arrêter les principes généraux appelés à régir ces mesures d'aide.

L'économie mondiale traverse actuellement l'une de ses plus graves crises financières et économiques depuis près d'un siècle, une crise qui n'épargne pas l'économie européenne. Pour la première fois depuis 1945, l'économie mondiale dans son ensemble se contracte. Les dernières prévisions intermédiaires de l'UE pour 2009-2010² tablent sur un recul du PIB réel de l'UE de près de 2 % en 2009, tant dans l'UE que dans la zone euro, en dépit du fait que la croissance devrait rester positive dans neuf États membres. La croissance du PIB devrait redevenir légèrement positive en 2010, soit environ 0,5 % dans l'UE et la zone euro, les politiques macroéconomiques adoptées parvenant progressivement à stabiliser les économies mondiales.

Dans l'UE, la crise a déclenché une mobilisation générale, qu'il s'agisse des gouvernements nationaux, de la Banque centrale européenne (BCE) ou de la Commission. Tous ont coopéré étroitement pour protéger l'épargne, garantir la stabilité financière, maintenir un flux de crédits abordables en faveur des entreprises et des ménages et mettre en place un meilleur système de gouvernance.

Le contrôle des aides d'État, qui fait partie intégrante de la politique de concurrence de l'UE, joue un rôle de premier plan dans ce processus. Depuis le début de la crise, les interventions de la Commission ont contribué à garantir la stabilité financière tout en maintenant les incitants nécessaires à une prise de risque appropriée et en préservant la concurrence. En l'absence d'un cadre prudentiel, réglementaire et juridique global paneuropéen pour le secteur financier, la politique de l'UE en matière d'aides d'État a constitué le cadre à l'intérieur duquel une mise en œuvre rapide des mesures nationales a pu être assurée d'une manière coordonnée tout en garantissant l'intégrité du marché intérieur.

L'approche adoptée par la Commission pour résoudre la crise financière s'est articulée en trois étapes: la «communication concernant le secteur bancaire»³ adoptée le 13 octobre 2008 a fourni un cadre européen approprié pour autoriser les opérations de sauvetage appelées à arrêter ou prévenir des retraits massifs des dépôts bancaires. La «communication sur la recapitalisation» du 5 décembre 2008⁴ a ensuite défini un ensemble de normes et de garde-fous permettant aux États membres de recapitaliser les banques afin d'assurer des niveaux de prêt adéquats à l'économie. Cette deuxième étape s'est avérée nécessaire compte tenu de la répugnance généralisée des banques, même saines, à continuer à prêter aux volumes et

¹ La notion d'aide est définie à l'article 87, paragraphe 1, du traité CE et a été développée dans la jurisprudence de la Cour européenne de justice. La [communication concernant la mise en œuvre de la législation en matière d'aides d'État par les juridictions nationales adoptée le 25 février 2009](#) fournit des précisions supplémentaires, renvoyant notamment à la jurisprudence.

² Commission européenne, direction générale des affaires économiques et financières, [Prévisions intermédiaires, janvier 2009](#).

³ Communication de la Commission – 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 – [JO C 270 du 5.10.2008](#), pp. 8-14.

⁴ Communication de la Commission – 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, [JO C 10 du 15.1.2009](#), pp. 2-10.

conditions habituels dans le contexte des incertitudes actuelles. La troisième étape a consisté à assainir le bilan des établissements financiers en isolant les actifs toxiques et les prêts de mauvaise qualité. La «communication concernant les actifs dépréciés» du 25 février 2009⁵ met en place le cadre de ces opérations qui, dans bien des cas, peuvent nécessiter une restructuration et constituent une étape essentielle pour rétablir la confiance dans le secteur financier et l'économie dans son ensemble.

Les règles en matière d'aides d'État en vigueur avant la récession comportaient déjà bon nombre d'éléments permettant d'atténuer l'impact de la crise financière sur l'économie réelle, en ciblant les investissements «intelligents» - notamment en faveur des PME, de la formation, de la R&D, du capital-investissement, de la protection de l'environnement et des économies d'énergie – et limitant l'utilisation et les effets négatifs des aides au sauvetage. La mise à jour de l'automne 2008 du tableau de bord des aides d'État montre que les États membres réagissent positivement à ces possibilités. En moyenne, 80 % des aides publiques des États membres relevant du contrôle des aides d'État ciblaient, en 2007, des objectifs horizontaux, contre environ 50 % au milieu des années 90, une part croissante des dépenses étant consacrée aux aides en faveur de la R&D et de l'environnement, notamment des économies d'énergie⁶. Les instruments supplémentaires prévus par le «cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle» adoptés le 17 décembre 2008⁷ constituent un cadre complémentaire souple, permettant aux États membres de prendre, pendant une période limitée, des mesures additionnelles pour lutter contre la récession dès lors que les mesures générales ou les aides d'État relevant des règles normales s'avèrent insuffisantes.

Le rôle clé joué par le contrôle des aides d'État a notamment été reconnu par les conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 19 et 20 mars 2009. En ce qui concerne le secteur financier, le Conseil européen invite les États membres «à agir de manière coordonnée, conformément aux lignes directrices fournies par la Commission dans sa communication du 25 février 2009 et dans le plein respect des règles de concurrence»⁸, des mesures supplémentaires pouvant être nécessaires pour rétablir le bon fonctionnement des marchés du crédit et faciliter les flux de crédit en faveur de l'économie réelle, notamment en traitant les actifs bancaires dépréciés sur la base d'informations complètes à fournir aux autorités de surveillance⁹.

Le Conseil européen a par ailleurs conclu que «les mesures prises par les États membres pour soutenir l'économie réelle et l'emploi devraient être mises en œuvre en temps utile, de manière temporaire et ciblée, tout en respectant les principes directeurs suivants: encourager l'ouverture au sein du marché intérieur et à l'égard des pays tiers; garantir la non-discrimination des produits et services provenant d'autres États membres; veiller à la cohérence avec les objectifs de réforme à long terme»¹⁰.

Initialement, la crise a été déclenchée à la mi-2007 par les difficultés découlant des crédits hypothécaires américains à risque, qui ont eu des répercussions graves sur les autres marchés

⁵ Communication de la Commission du 25 février 2009 concernant le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de l'Union européenne, [JO C 72 du 26.3.2009](#), p. 1.

⁶ Rapport de la Commission – Tableau de bord des aides d'État – Mise à jour automne 2008 – [COM \(2008\) 751 final](#) du 17 novembre 2008, p. 30.

⁷ [JO C 16 du 22.1.2009, pp. 1-9.](#)

⁸ Point 2 des [conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 19 et 20 mars 2009](#).

⁹ Voir section 3 sur la nécessité de coordonner l'aide aux établissements financiers: les communications de la Commission.

¹⁰ Point 10 des [conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 19 et 20 mars 2009](#).

financiers et ont conduit à une perte de confiance entre les établissements financiers et, en particulier, à une paralysie des prêts interbancaires. Ces premiers événements et la crise systémique dans laquelle fut plongé l'ensemble du secteur bancaire en automne 2008 ont déjà fait l'objet d'une première analyse dans l'édition du tableau de bord des aides d'État de l'automne 2008¹¹. Cette analyse a notamment examiné les premières réponses apportées par les États membres et la Commission à la crise, et notamment le recours sans précédent par la Commission à l'article 87, paragraphe 3, alinéa b), du traité CE dans la «communication concernant le secteur bancaire» publiée le 13 octobre 2008 à la suite de l'aggravation de la crise financière. Cette disposition, qui autorise la mise en place d'un cadre flexible mais contrôlé pour les aides destinées à palier les graves défaillances dans l'économie d'un État membre, fait partie des règles en matière d'aides d'État depuis l'entrée en vigueur du traité CE en 1958. À une exception près¹², cette disposition n'avait encore jamais été appliquée, même lors des récessions des années 70 et du début des années 80.

Le tableau de bord de l'automne 2008 s'est également penché sur les premiers signes de contagion de la crise des marchés financiers à l'économie réelle et souligné le consensus sur la nécessité, pour les États membres, de coordonner leur réponse à la crise, notamment pour éviter tout replâtrage hâtif entraînant une course aux subventions entre États membres. Les éléments déclencheurs de la crise et les premières réponses apportées par les États membres et la Commission pour restaurer la confiance, promouvoir la stabilité financière et remettre l'économie réelle sur les rails y étaient par ailleurs résumés.

À titre d'information complémentaire, le rapport *Jacques de Larosière* au Conseil européen¹³ non seulement esquisse les remèdes possibles à la crise – considérés par les conclusions récentes de la Présidence comme la pierre angulaire de l'action à entreprendre¹⁴ – mais analyse aussi les causes de la crise, notamment les facteurs macroéconomiques, les questions de gestion du risque, le rôle des agences de notation du crédit et les possibles défaillances en matière de gouvernement d'entreprise et de gestion de crise et du cadre réglementaire et prudentiel.

Le présent document est subdivisé en sept sections principales. La section 1 traite des premiers plans de sauvetage et décrit la procédure normalement applicable aux sauvetages et à la restructuration d'entreprises. La section 2 se penche sur l'aggravation de la crise. La section 3 évoque la nécessité de coordonner le soutien et les communications récentes de la Commission relatives au secteur financier: la communication concernant le secteur bancaire, la communication sur la recapitalisation et la communication sur les actifs dépréciés. La section 4 décrit les mesures adoptées par les États membres pour soutenir les établissements financiers. La section 5 fait une incursion dans l'économie réelle et décrit brièvement «le cadre temporaire» de la Commission relatif aux aides d'État accordées dans les secteurs de l'économie réelle. La section 6 examine les procédures mises en place pour assurer une prise de décision rapide. Enfin, la section 7 formule un certain nombre de conclusions.

Le présent rapport ne repose que sur des chiffres provisoires et sur un large tour d'horizon des volumes maximums des garanties et des autres mesures notifiées par les gouvernements. En

¹¹ Partie 5 [du tableau de bord de l'automne 2008](#), aides d'État liées à la crise financière, pp. 51-54.

¹² Voir cinquième rapport sur la politique de concurrence (1975), avril 1976, paragraphe 133 pour les commentaires généraux et dix-septième rapport sur la politique de concurrence (1987), 1988, paragraphes 186 et 187, faisant référence à la Grèce.

¹³ Groupe d'experts à haut niveau sur la supervision financière de l'UE, présidé par Jacques de Larosière, [Rapport, Bruxelles le 25 février 2009](#); voir également la publication de l'OCDE *Tendances des marchés de capitaux 2008 «La crise financière actuelle: causes et enjeux politiques»*.

¹⁴ Point 5 des conclusions de la présidence du [Conseil européen de Bruxelles des 19 et 20 mars 2009](#)

particulier, le rapport n'aborde pas les éléments d'aides d'État contenus dans les mesures mises en place et ne comporte pas d'informations soumises à des obligations de confidentialité.

Quant aux lecteurs réguliers du tableau de bord, ils auront relevé le changement de format de la présente édition de printemps, qui comporte le gros plan habituel, mais non les mises à jour concernant d'autres domaines des aides d'État, qui ne seront désormais plus disponibles qu'en ligne¹⁵. En revanche, les éditions d'automne du rapport continueront à donner un aperçu complet de la politique en matière d'aides d'État dans l'Union européenne. Le présent tableau de bord et les éditions antérieures peuvent être consultés sur le site web de la direction générale de la concurrence de la Commission européenne.

1. PREMIERES AFFAIRES: APPLICATION DES REGLES STANDARD EN MATIERE D'AIDES AU SAUVETAGE ET A LA RESTRUCTURATION

Lorsque les marchés financiers européens ont commencé à être touchés par les problèmes des crédits hypothécaires à risque aux États-Unis, certaines banques européennes ont été confrontées à de graves difficultés en raison de leur exposition aux CDO (titres garantis par des créances) ou de modèles économiques intrinsèquement non viables. Pour prévenir l'insolvabilité de plusieurs banques, ainsi que de possibles effets de contagion ou retombées négatives, des États membres sont intervenus en adoptant en leur faveur une première série de mesures de sauvetage.

Durant cette première phase, la Commission a examiné les différents cas sur la base de l'article 87, paragraphe 3, alinéa c) du traité et des *lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté* («lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration»)¹⁶.

Principes fondamentaux arrêtés dans les lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration

L'aide au sauvetage est une assistance de caractère temporaire qui doit permettre le maintien à flot de l'entreprise en difficulté pendant le temps nécessaire à l'élaboration d'un plan de restructuration et/ou de liquidation. En principe, l'aide doit consister en un soutien sous la forme de prêts ou de garanties d'une durée maximale de six mois et être limitée au minimum nécessaire pour assurer la survie de l'entreprise durant la période de sauvetage.

L'aide à la restructuration, en revanche, se fonde sur un plan réaliste, cohérent et de grande envergure, visant à rétablir la viabilité à long terme de l'entreprise. Elle comporte habituellement un ensemble d'éléments tels que la réorganisation et la rationalisation des activités de l'entreprise sur une base plus efficace, la restructuration des activités existantes dont la compétitivité peut être restaurée, une diversification vers des activités nouvelles et rentables, une restructuration financière (injections de capital, désendettement) et l'adoption de mesures destinées à limiter les distorsions de concurrence. L'aide à la restructuration ne peut se limiter à une aide financière destinée à combler les pertes antérieures, sans intervention sur les causes de ces pertes. En principe, les aides répétées au sauvetage ou à la restructuration accordées dans le seul but de maintenir en vie artificiellement des entreprises ne sont pas autorisées.

À titre exceptionnel, des entreprises en difficulté peuvent être autorisées à prendre certaines mesures urgentes pour empêcher ou enrayer une dégradation de leur situation financière dès la phase de sauvetage, telles que la cessation de certaines activités. Le bénéficiaire pourra prendre des mesures urgentes, même de caractère structurel, telles que la fermeture immédiate d'une filiale ou toute autre forme de cessation d'activités déficitaires.

Les premiers établissements financiers touchés par la crise étaient directement exposés à un volume considérable de CDO et/ou avaient financé ces opérations par des financements à court terme sur le marché de gros, qui s'est asséché après l'été 2007. C'était notamment le cas

¹⁵ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html.

¹⁶ [JO C 244 du 1.10.2004, p. 2.](#)

des établissements *allemands IKB*¹⁷ et *Sachsen LB*¹⁸. L'Allemagne a, comme mesures principales, accordé une facilité de trésorerie à *Sachsen LB* et une garantie générale à *IKB*, sans lesquelles ces établissements n'auraient pas été en mesure de poursuivre leur activité. Ces mesures ont été notifiées en janvier 2008 et la Commission, après une enquête formelle, a conclu que l'aide avait été limitée au minimum nécessaire et était assortie d'une contribution propre importante du bénéficiaire. De plus, des mesures compensatoires ont été mises en place pour minimiser les distorsions potentielles de concurrence créées par l'aide.

Fortement tributaire de sa capacité à lever des fonds sur le marché de gros, notamment par l'émission de titres adossés à des créances hypothécaires, d'obligations garanties et d'instruments de financement non garantis, l'établissement britannique de crédit hypothécaire *Northern Rock*¹⁹ a été victime de la crise en septembre 2007. La Commission a estimé que les garanties octroyées par les autorités du Royaume-Uni pouvaient être autorisées en tant qu'aides au sauvetage jusqu'à l'établissement d'un plan de restructuration. En avril 2008, la Commission a décidé d'ouvrir une enquête formelle concernant l'aide à la restructuration, qui est actuellement en cours d'évaluation²⁰.

En 2008, la situation s'est encore aggravée avec la chute de *Bear Stearns*. Les banques centrales européennes ont fait face à la crise de liquidité en injectant d'importants volumes de liquidités dans les marchés financiers. Toutefois, en raison des moins values importantes réalisées sur les investissements de portefeuille, les banques ont dû se recapitaliser afin de soutenir les actifs inscrits à leurs bilans. Pour renforcer leur assise financière, les banques ont donc émis de nouveaux instruments de fonds propres. Confrontée à son tour à une révision à la baisse de la qualité de son portefeuille de produits structurés, la *WestLB*²¹ a mis en place, avec l'aide de ses actionnaires, une garantie générale de cinq milliards d'euros pour ses actifs les plus dépréciés, la libérant de l'obligation de fournir le capital requis. Après notification, la Commission a autorisé cette garantie générale pour une période de six mois ou jusqu'à l'approbation d'un plan de restructuration. *WestLB* a notifié un tel plan après six mois et la Commission a décidé d'ouvrir une enquête formelle. Ce plan est actuellement en cours d'évaluation²².

En juillet 2008, le Danemark a communiqué les mesures qu'il avait prises pour sauver *Roskilde Bank*²³. Toutefois, l'aide à la restructuration approuvée par la Commission n'a pas été mise en œuvre et le Danemark a adopté un ensemble de mesures visant à liquider l'entité de manière ordonnée et à protéger intégralement les créanciers. Cet ensemble de mesures a été approuvé en novembre 2008 dans le cadre de la communication relative aux aides d'État destinées à surmonter la crise financière actuelle.

Aide d'État mise en œuvre par l'Allemagne en faveur de Sachsen LB, C9/2008 (ex NN 8/2008)

L'affaire remonte à la crise des subprimes aux États-Unis d'Amérique, dans laquelle ont été entraînées Sachsen LB et, plus particulièrement, Ormond Quay, l'un de ses fonds d'investissement spéciaux (conduits) hors bilan. En août 2007, le marché du refinancement s'était complètement asséché et Ormond Quay ne fut plus en mesure de se refinancer. Étant donné que Sachsen LB n'était pas capable de mettre à disposition les facilités promises, un pool composé de banques régionales et de l'association des caisses d'épargne s'est engagé à fournir une facilité de trésorerie jusqu'à concurrence de 17 milliards d'EUR.

¹⁷ Affaire [C10/2008](#), aide à la restructuration en faveur d'IKB (décision du 21.10.2008).

¹⁸ Affaire [C9/2008](#), aide à la restructuration en faveur de Sachsen LB (décision du 4.6.2008).

¹⁹ Affaire [NN70/2007](#), *Northern Rock* (décision du 5.12.2007).

²⁰ Affaire [C14/2008](#), aide à la restructuration en faveur *Northern Rock* (en cours d'évaluation).

²¹ Affaire [NN25/2008](#), *WestLB* (décision du 17.7.2008).

²² Affaire [C43/2008](#), garantie générale *WestLB* (en cours d'évaluation).

²³ Affaire [NN36/2008](#), *Roskilde Bank* (décision du 31.7.2008).

Le 26 août 2007, Sachsen LB a été vendue à *Landesbank Baden-Württemberg (LBBW)*, avec effet au 1^{er} janvier 2008. Un portefeuille d'investissements structurés d'une valeur de 17,5 milliards d'EUR, incluant *Ormond Quay*, a été exclu de la vente et logé dans un véhicule d'investissement spécifiquement créé à cet effet, appelé «*Super SIV*». Pour permettre le financement du *Super SIV*, l'État libre de Saxe a accordé une garantie d'un montant de 2,75 milliards d'EUR.

L'Allemagne a estimé que les mesures respectaient le principe de l'investisseur opérant en économie de marché et a déclaré, pour des raisons de sécurité juridique, que les mesures ne constituaient «pas une aide». Par prudence, l'Allemagne a également affirmé que les mesures, en tout état de cause, devaient être considérées comme des aides au sauvetage et à la restructuration compatibles avec le marché commun.

La Commission a procédé à une enquête approfondie afin de s'assurer que les mesures prises par l'Allemagne, dès lors qu'elles constitueraient une aide d'État, se limitent au minimum nécessaire et satisfassent à toutes les autres exigences des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration afin de prévenir toute distorsion excessive de la concurrence.

Dans sa décision finale, la Commission a conclu qu'un investisseur opérant en économie de marché n'aurait pas mis à disposition la ligne de crédit en question. Elle a néanmoins estimé que la mesure pouvait être considérée comme une aide à la restructuration compatible avec le marché commun étant donné qu'elle était limitée à une période de six mois et ne dépassait pas le minimum nécessaire pour maintenir la banque à flot jusqu'à la mise en œuvre du plan de restructuration.

La garantie accordée par l'État dans le cadre de la vente de *Sachsen LB* à *LBBW* a été considérée comme étant de nature structurelle et donc évaluée dans le cadre d'un plan de restructuration. La Commission a conclu que le plan de restructuration permettrait de rétablir la viabilité à long terme de *Sachsen LB*. De plus, l'aide se limitait également au minimum nécessaire et était assortie d'une contribution propre importante conforme aux objectifs cibles fixés dans les lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, soit plus de 50 % des coûts de restructuration.

Enfin, le plan prévoyait des mesures compensatoires visant à réduire les effets de distorsion éventuels causés par l'aide et à éviter que les erreurs du passé ne se reproduisent. En particulier, *LBBW* s'est engagée à vendre ou à liquider *Sachsen LB Europe plc* (une filiale qui s'occupait des investissements structurels internationaux de *Sachsen LB*) et sa participation dans *East Merchant GmbH* (une filiale qui était un acteur clé dans le cadre des activités de financement structuré déployées par *Sachsen LB*). De plus, l'Allemagne et *LBBW* se sont engagées à veiller à ce que la *Sachsen Bank* n'effectue ni des opérations pour compte propre ni des opérations immobilières internationales d'ici la fin 2011. L'objectif de ce plan était de réduire la dépendance de *Sachsen LB* à l'égard des bénéfices réalisés sur les marchés des capitaux et, en particulier, de l'activité «gestion d'actifs et produits structurés».

2. AGGRAVATION DE LA CRISE: DIFFICULTES D'APPLIQUER LES REGLES NORMALES REGISSANT LES AIDES AU SAUVETAGE ET A LA RESTRUCTURATION

La crise de confiance entre les banques prit une tournure véritablement dramatique à la mi-septembre 2008 avec la faillite de *Lehman Brothers*. La crise financière entra alors dans une phase marquée par les très graves problèmes rencontrés par des banques européennes américaines de premier plan et les efforts entrepris par les gouvernements pour sauver des établissements financiers en difficulté. En fait, la déconfiture de *Lehmann Brothers* allait sonner le glas d'une période durant laquelle il semblait acquis que toutes les banques «trop grandes pour faire faillite» bénéficiaient implicitement d'une garantie de sauvetage, ce qui eut pour effet de brutalement assécher le marché du crédit interbancaire.

En septembre 2008, les autorités britanniques ont arrêté un ensemble de mesures visant à assurer la stabilité financière, protéger les petits déposants et soutenir la liquidation ordonnée de la banque de crédit hypothécaire *Bradford et Bingley*²⁴ en difficulté, l'activité «dépôts» ayant été vendue à *Abbey National* à l'issue d'une procédure de mise en concurrence. La Commission était en contact avec les autorités britanniques pour les aider à élaborer des mesures qui soient compatibles avec les règles de concurrence. La décision de la Commission

²⁴ Case [NN41/2008](#), aide à la restructuration en faveur de *Bradford et Bingley* (décision du 1.10.2008)

a montré que le contrôle des aides d'État contribue à la stabilité financière tout en limitant à un minimum des distorsions de concurrence. Les mesures adoptées ont également permis de pleinement protéger les dépôts des clients particuliers. En l'occurrence, la Commission est allée au bout de ce qu'il est possible d'approuver en tant qu'aide au sauvetage dans le cadre des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration, dans la mesure où la liquidation de l'entreprise et la vente des activités «dépôts» à un concurrent constituait une mesure structurelle. Cette intervention a, à titre exceptionnel, pu être justifiée au vu des tensions qui ébranlaient les marchés financiers et de la nécessité de protéger les créanciers de *Bradford et Bingley. Hypo Real Estate*²⁵ a elle aussi été confrontée à une crise de liquidité en raison de sa stratégie de refinancement à court terme. Un certain nombre de banques allemandes lui ont, conjointement avec le gouvernement fédéral allemand, accordé des garanties de prêts. La Commission a autorisé la mesure de sauvetage sous réserve que lui soit présenté un plan de restructuration.

L'érosion générale de la confiance dans le secteur bancaire en octobre 2008 perturba sérieusement l'accès aux liquidités. La crise, qui était devenue systémique, n'épargna pas les établissements financiers dont les difficultés étaient exclusivement imputables aux conditions générales du marché, qui avaient fortement restreint l'accès aux liquidités. Des doutes apparurent donc quant à la question de savoir si les lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration constituaient toujours un cadre adéquat pour s'attaquer à la crise, étant donné que même les banques qui ne pouvaient pas être considérées comme des «entreprises en difficulté» furent touchées. En outre, des mesures urgentes et structurelles étaient devenues nécessaires dans bien des cas.

Le tableau ci-dessous fournit des informations concernant l'état des plans de restructuration en cours dans le cadre des deux premières phases.

²⁵ Affaire [NN44/2008](#), aide à la restructuration en faveur de *Hypo Real Estate* (décision du 2.10.2008).

Tableau 1: Premières affaires: plans de restructuration ou de liquidation en cours

État membre	Affaire numéro	Établissements financiers	Date de la décision de la Commission	Plans de restructuration – État de la procédure
Allemagne	C43/2008	WestLB	30/04/2008	08/08/2008. Décision d'ouvrir une enquête: plan de restructuration en cours d'évaluation
Allemagne	NN44/2008	Hypo Real Estate Holding	02/10/2008	Plan de restructuration présenté le 01/04/2009
Royaume-Uni	C14/2008	Northern Rock	05/12/2007	17/03/2008. Décision d'ouvrir une enquête: plan de restructuration en cours d'évaluation
<u>Royaume-Uni</u>	NN41/2008	Bradford and Bingley	01/10/2008	Plan de restructuration à présenter pour le 27/03/2009

3. NECESSITE DE COORDONNER L'AIDE AUX ETABLISSEMENTS FINANCIERS: LES COMMUNICATIONS DE LA COMMISSION

Au cours de l'automne 2008, l'aggravation de la crise financière a produit des effets négatifs croissants pour le secteur financier européen. Plusieurs États membres ont commencé à mettre en place des plans globaux destinés à soutenir le secteur financier et à garantir la stabilité financière. En octobre 2008, les chefs d'État ou de gouvernement sont convenus d'adopter des mesures de sauvetage nationales en faveur du secteur bancaire européen, en vue de préserver la stabilité du secteur, de rétablir le fonctionnement normal des marchés de gros du crédit et de soutenir l'octroi de crédits au bénéfice de l'économie réelle. Dans ce contexte, la Commission a proposé de publier des orientations sur la façon dont les États membres pouvaient soutenir les banques tout en évitant de produire des distorsions de concurrence excessives, conformément aux règles communautaires applicables aux aides d'État. L'action de la Commission pour endiguer la crise et soutenir la coordination entre les États membres s'est révélée essentielle.

Le 13 octobre 2008, elle a publié une communication sur l'«*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 concernant le secteur bancaire»)²⁶. Dans cette communication, la Commission expose la manière la plus efficace dont les États

²⁶ [JO C 270 du 25.10.2008, pp. 8-14.](#)

membres peuvent soutenir les établissements financiers dans la crise financière actuelle tout en respectant les règles communautaires en matière d'aides d'État et en évitant ainsi des distorsions excessives de la concurrence. Les orientations de la Commission portent principalement sur les garanties publiques annoncées à l'époque par de nombreux États membres car ces dernières risquaient d'avoir des retombées négatives, notamment en attirant les fonds vers les États les plus prompts à réagir.

Dans ce contexte, l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité CE a été considéré comme une base juridique appropriée pour les interventions publiques. Aux termes de cet article, la Commission peut autoriser les aides d'État destinées «à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre». À un moment crucial et une échelle inédite²⁷, la Commission a invoqué l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité CE, reconnaissant ainsi le caractère exceptionnel de la crise financière et les risques systémiques qui lui étaient inhérents²⁸. Cela est apparu de façon particulièrement évidente lorsque des plans de sauvetage ont été mis en place dans certains États membres au bénéfice de l'ensemble du secteur bancaire.

Il semblait arbitraire d'autoriser l'application de l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité CE lorsqu'un État membre prenait des mesures en faveur de l'ensemble du secteur ou de grandes banques systémiques, et d'invoquer l'article 87, paragraphe 3, point c), de ce même traité pour les banques plus modestes. C'est pourquoi la communication concernant le secteur bancaire prévoit une approche commune pour l'application de l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité CE aux régimes d'aides et aux aides individuelles. Elle introduit, en outre, la règle selon laquelle les banques ne devraient pas, en principe, bénéficier au titre de l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité CE d'un traitement plus favorable que celui qu'elle recevraient au titre d'une aide au sauvetage, ce qui suppose que les aides au sauvetage des banques soient normalement limitées à une durée de six mois également, et suivies de plans de restructuration. Les différences les plus importantes avaient trait au fait que les bénéficiaires ne devaient pas nécessairement être en difficulté et que les mesures structurelles étaient, en principe, autorisés.

Cependant, la communication concernant le secteur bancaire souligne que l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité CE requiert une interprétation restrictive de ce qu'il y a lieu d'entendre par une perturbation grave de l'économie d'un État membre²⁹. Le recours à l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité CE ne peut être envisagé, par principe, dans des

²⁷ Cette disposition n'a, en effet, été appliquée qu'une seule fois, dans les années 1980, au cas de la Grèce.

²⁸ Dans les [Conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 octobre 2008](#), le Conseil a affirmé ce qui suit: «Dans les circonstances exceptionnelles actuelles, l'application des règles européennes doit continuer à répondre à l'exigence d'une action rapide et flexible. Le Conseil européen soutient la mise en œuvre dans cet esprit par la Commission des règles relatives à la politique de la concurrence, notamment aux aides d'État, tout en continuant à appliquer les principes du marché unique et du régime des aides d'État.»

²⁹ Le Tribunal de première instance a souligné, à plusieurs reprises, que l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité CE devait être appliqué de façon restrictive et qu'il devait être remédié à une perturbation grave de l'économie d'un État membre dans son ensemble. Arrêt du 15 décembre 1999 dans les affaires jointes T-132/96 et T-143/96, *Freistaat Sachsen et Volkswagen AG/Commission*, point 167, *Recueil* 1999, page II-3663. Cela a été confirmé par la décision de la Commission dans l'affaire C 47/1996, *Crédit Lyonnais*, point 10.1, JO L 221 du 8 août 1998, p. 28, la décision de la Commission dans l'affaire C 28/2002, *Bankgesellschaft Berlin*, points 153 et suivants, JO L 116 du 4 mai 2005, p. 1, ainsi que la décision de la Commission dans l'affaire C 50/2006, *BAWAG*, point 166, non encore publiée. Voir également la décision de la Commission du 5 décembre 2007 dans l'affaire NN 70/2007, *Northern Rock*, JO C 43 du 16.2.2008, p. 1, la décision de la Commission du 30 avril 2008 dans l'affaire NN 25/2008, *Aide au sauvetage en faveur de WestLB*, JO C 189 du 26.7.2008, p. 3, ainsi que la décision de la Commission du 4 juin 2008 dans l'affaire C 9/2008, *SachsenLB*, non encore publiée.

situations de crise touchant d'autres secteurs s'il n'existe pas de risque comparable de répercussions immédiates pour l'économie d'un État membre dans son ensemble.

La «communication concernant le secteur bancaire» du 13 octobre 2008³⁰

La communication concernant le secteur bancaire porte principalement sur les garanties couvrant les dettes des établissements financiers. Elle concerne aussi les mesures de recapitalisation, la liquidation contrôlée des établissements financiers et d'autres formes de facilités de trésorerie. Dans tous les cas, les conditions générales que doivent remplir les aides pour être compatibles avec les règles communautaires relatives aux aides État, telles qu'elles sont exposées dans la communication, sont les suivantes:

- l'accès devra être non-discriminatoire afin de protéger le fonctionnement du marché unique en veillant à ce que l'admissibilité à un régime d'aide ne soit pas fonction de la nationalité;
- les engagements de l'État auront une durée limitée, ce qui permettra de garantir que le soutien sera fourni le temps nécessaire pour permettre aux établissements de faire face à la crise secouant les marchés financiers mais qu'il sera revu et adapté ou qu'il y sera mis fin dès que l'amélioration de la situation sur le marché le permettra;
- l'aide de l'État devra être clairement définie et son périmètre limité au soutien qu'il convient d'apporter pour faire face à la tourmente financière actuelle; dans le même temps, il faudra veiller à ce que les actionnaires des établissements financiers ne profitent pas d'avantages indus au détriment des contribuables;
- le secteur privé apportera une contribution appropriée sous la forme d'une rémunération adéquate et couvrira au moins une partie substantielle du coût de l'aide reçue;
- les bénéficiaires de l'aide devront respecter un certain nombre de règles de conduite visant à empêcher toute utilisation abusive du soutien public, par exemple le fait de profiter d'une garantie de l'État pour déployer une stratégie commerciale agressive et ambitieuse;
- un suivi approprié sera instauré grâce à des mesures d'ajustement structurel s'appliquant à l'ensemble du secteur financier et/ou grâce à la restructuration des établissements financiers qui ont dû faire appel à l'intervention de l'État sous des formes autres que celle d'une garantie.

L'action de la Commission a permis de prévenir ou de corriger des mesures qui pouvaient se révéler soit discriminatoires soit dommageables pour d'autres États membres et d'autres banques; elle a ensuite été complétée par les orientations de la Banque centrale européenne concernant la rémunération des garanties bénéficiant aux banques de l'Eurosystème.

Conformément à la communication concernant le secteur bancaire, la Commission a approuvé une série de régimes et de mesures individuelles de recapitalisation qui s'inspiraient des principes exposés dans cette communication. Ces mesures, outre le fait qu'elles attiraient les fonds vers les États les plus prompts à réagir, pouvaient comporter le risque de produire d'autres retombées négatives, par exemple, des distorsions de concurrence dues à des rémunérations non générées par le marché dans le cas de la recapitalisation des banques. Un nombre croissant de banques connaissaient des problèmes d'adéquation des fonds propres. Afin de libérer les capitaux nécessaires, c'est-à-dire de réduire leur ratio d'endettement, même les banques fondamentalement saines ont été contraintes de s'abstenir d'accorder de nouveaux prêts qui auraient bloqué des capitaux supplémentaires. En conséquence, pour éviter que la pénurie de crédit ne se répercute sur l'économie réelle, il convenait d'inciter les banques à ne pas utiliser l'effet de levier inversé mais à tenter d'obtenir des capitaux publics.

Cela explique qu'un nombre croissant d'États membres aient vu la nécessité de procéder à une recapitalisation préventive des banques, compte tenu de la pression exercée par le marché, de façon à leur permettre de constituer des matelas de fonds propres plus confortables et à garantir l'octroi de crédits en faveur de l'économie réelle. Étant donné que les régimes divergeaient fortement d'un État membre à un autre, à la fois les États membres – en

³⁰ [JO C 270 du 25.10.2008, pp. 8-14.](#)

particulier à l'approche du Conseil ECOFIN du 2 décembre 2008 – et les établissements bénéficiaires potentiels ont souhaité disposer d'orientations plus détaillées sur la compatibilité de certaines formes de recapitalisation bien précises.

La Commission a réagi le 5 décembre 2008 en publiant une communication intitulée «*Recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle: limitation des aides au minimum nécessaire et garde-fous contre les distorsions indues de concurrence*» («la communication sur la recapitalisation des établissements financiers»)³¹. Alors que la communication concernant le secteur bancaire reconnaît déjà que la recapitalisation est une des mesures essentielles pour rétablir la stabilité financière, la communication sur la recapitalisation des établissements financiers fournit des orientations détaillées sur les conditions dans lesquelles certaines formes de recapitalisation bien précises seraient jugées compatibles avec les règles en matière d'aides d'État. Plusieurs mesures individuelles et régimes nationaux ont été appréciés sur cette base.

La «communication sur la recapitalisation» du 5 décembre 2008³²

Les principes directeurs de la communication sont conformes à ceux exposés dans la communication concernant le secteur bancaire. L'accent a été mis principalement sur la nécessité de trouver un équilibre entre la prévention des distorsions de concurrence indues et l'objectif global consistant à rétablir la stabilité financière. Deux principes spécifiques font l'objet d'une insistance particulière:

- (1) une rémunération proche des prix du marché comme moyen de limiter les distorsions de concurrence;
- (2) le caractère temporaire de la recapitalisation, des incitations à rembourser le capital public étant nécessaires pour favoriser un retour rapide au fonctionnement normal du marché.

Les préoccupations relatives aux distorsions de concurrence indues se reflètent également dans la distinction faite entre, d'une part, les banques fondamentalement saines et performantes et, d'autre part, les banques en difficulté présentant une efficacité moindre.

Pour la détermination des «rémunérations d'entrée» pour les recapitalisations, la communication renvoie aux recommandations de la BCE du 20 novembre 2008, qui reposent sur une fourchette de taux de rendement pour les banques bénéficiaires qui, même si elles ne présentent pas toutes le même profil de risque, sont des établissements financiers fondamentalement sains. La communication complète ces orientations en incluant d'autres exigences que les taux de rémunération et expose les conditions dans lesquelles les banques en difficulté ou moins performantes peuvent avoir accès à des capitaux publics. En particulier, la communication aborde les points suivants:

- rémunération (fondée sur les recommandations de la BCE): la rémunération du capital doit être fixée en tenant compte du type de capital choisi, d'un taux d'intérêt de référence, qui doit être adéquat et sans risque, et du profil de risque spécifique de la banque.
- incitations à rembourser le capital public: le mécanisme de tarification doit comporter une incitation suffisante à limiter la durée de l'engagement de l'État au minimum, par exemple au moyen d'un taux de rémunération augmentant au fil du temps.
- distorsions de concurrence: la communication insiste sur la nécessité de prévoir des garde-fous contre les dérives éventuelles et les distorsions de concurrence dans les plans de recapitalisation. En particulier, de par leur nature irréversible, les recapitalisations peuvent entraîner une expansion ultérieure des activités des banques bénéficiaires au détriment des banques qui, dans le même État membre ou dans un autre, ne bénéficient pas d'un plan de recapitalisation. C'est pourquoi les orientations précisent que les apports de capitaux doivent être limités au minimum nécessaire. En outre, il a également été recommandé d'envisager l'instauration de mécanismes de «récupération» (clawback) ou de clauses de retour à meilleure fortune.
- réexamen: six mois après qu'une recapitalisation a été engagée, les États membres doivent présenter un rapport à la Commission sur la mise en œuvre des mesures prises.

³¹ [JO C 10 du 15.1.2009, pp. 2-10.](#)

³² [JO C 10 du 15.1.2009, pp. 2-10.](#)

Vers la fin de l'année 2008, la valeur marchande des investissements de portefeuille avait encore baissé et plusieurs États membres ont annoncé leur intention de compléter leurs mesures d'aide existantes en adoptant des plans de sauvetage des actifs bancaires dépréciés. En plus des garanties et des apports de capitaux, les mesures de sauvetage d'actifs peuvent, en effet, se révéler nécessaires pour lever toute incertitude quant à l'origine et à l'ampleur des pertes liées aux actifs dépréciés, incertitude qui constitue une des principales causes profondes du manque de confiance persistant dans le secteur financier.

Dans ce contexte, la Commission a réagi le 25 février 2009 en adoptant une communication *concernant le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté* («la communication sur les actifs dépréciés»)³³. Cette communication tient compte des recommandations de la BCE et a été examinée avec les États membres. Elle complète et précise le contenu de la communication concernant le secteur bancaire pour ce qui est des principes que doivent respecter les mesures de sauvetage d'actifs, de la même façon que la communication sur la recapitalisation exposait dans le détail l'application des principes généraux à la recapitalisation des banques.

L'élaboration des plans de sauvetage, que ces derniers prévoient le rachat, l'échange ou la garantie des actifs ou qu'ils reposent sur un schéma hybride, incombe aux États membres. Une approche coordonnée est toutefois nécessaire en vue:

- i) d'accélérer le redressement des banques et d'encourager le retour à une situation normale sur le marché;
- ii) de réduire le risque de fragmentation du marché intérieur;
- iii) de réduire au maximum le coût économique et budgétaire des interventions publiques et d'éviter toute course aux subventions entre les États membres; et
- iv) de limiter autant que possible les distorsions de concurrence qui en découlent entre banques aidées et banques non aidées, entre États membres et entre établissements aidés plus ou moins concernés par ces problèmes, et de lutter contre l'aléa moral.

La «communication sur les actifs dépréciés» du 25 février 2008³⁴

La communication sur les actifs dépréciés définit comme suit les principes que les mesures de sauvetage d'actifs doivent respecter:

- transparence totale et information complète sur les dépréciations d'actifs avant toute intervention de l'État;
- approche coordonnée de l'identification des actifs admissibles au bénéfice de mesures de sauvetage, par la définition de catégories d'actifs éligibles («paniers»);
- approche coordonnée pour l'évaluation ex ante des actifs sur la base de principes communs, notamment fondée sur la valeur économique réelle (plutôt que sur la valeur de marché), certifiée par des experts indépendants et validée par les autorités de supervision bancaire;
- examen en parallèle de la viabilité des activités des banques et de leurs bilans afin d'évaluer l'adéquation présente et prévisionnelle de leurs fonds propres ainsi que leur viabilité;
- validation par la Commission de l'évaluation des actifs, dans le cadre des procédures d'aides d'État et sur la base de critères d'appréciation uniformes;
- répartition adéquate, entre les actionnaires, les créanciers et l'État, des coûts liés aux actifs dépréciés;
- rémunération adéquate de l'État, au moins équivalente à celle des bons d'État;

³³ Communication de la Commission concernant le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté du 25 février 2009, [JO C 72 du 26.3.2009, p. 1.](#)

³⁴ Communication de la Commission concernant le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté du 25 février 2009, [JO C 72 du 26.3.2009, p. 1.](#)

- prise en charge des pertes découlant de l'évaluation des actifs sur la base de leur valeur économique réelle par la banque bénéficiaire de la mesure;
- alignement des incitations pour les banques à participer au sauvetage des actifs sur les objectifs d'intérêt général, en limitant à six mois la période pendant laquelle les banques pourraient déclarer leurs actifs dépréciés;
- gestion des actifs concernés par les mesures de sauvetage en évitant les conflits d'intérêt;
- restructuration appropriée, notamment par l'adoption de mesures visant à éliminer les distorsions de concurrence, à l'issue d'une appréciation au cas par cas et en tenant compte du montant total des aides reçues par recapitalisation, octroi de garanties ou sauvetage d'actifs, dans le but d'assurer la viabilité à long terme et le fonctionnement normal du secteur bancaire européen.

L'accord de la Commission concernant des mesures de sauvetage d'actifs sera valable six mois et subordonné à l'engagement de présenter des informations détaillées sur l'évaluation des actifs dépréciés, ainsi qu'une évaluation de viabilité et un plan de restructuration pour chaque établissement bénéficiaire dans les trois mois suivant son admission au plan de sauvetage des actifs. En fonction de la situation individuelle de chaque bénéficiaire, la restructuration adéquate peut comprendre des mesures visant à éliminer les distorsions de concurrence, en tenant compte, par exemple, du montant total des aides reçues par recapitalisation, octroi de garanties ou sauvetage d'actifs, dans le but de veiller à ce que les banques en question puissent renouer avec la viabilité à long terme et assumer à nouveau, sans l'aide de l'État, leur fonction habituelle en matière d'octroi de crédits.

Les premiers cas sont en cours d'examen.

4. MESURES ADOPTÉES PAR LES ÉTATS MEMBRES POUR SOUTENIR LES ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS: RÉGIMES ET AIDES AD HOC

Depuis l'adoption par la Commission des communications concernant le secteur bancaire et la recapitalisation, 23 régimes ont été approuvés: 12 systèmes de garantie, 5 plans de recapitalisation, 5 régimes combinant différentes mesures et un fonds d'acquisition d'actifs financiers.

La Finlande, l'Irlande, la Lettonie, les Pays-Bas et le Portugal n'ont notifié à la Commission que des systèmes de garantie, tandis que la France, le Danemark, l'Italie, la Slovénie et la Suède ont notifié, dans un premier temps, des systèmes de garantie, mais aussi, peu de temps après, des mesures de recapitalisation. Un autre groupe d'États membres comprenant l'Autriche, l'Allemagne, la Hongrie, la Grèce et le Royaume-Uni a opté pour des régimes combinant différentes mesures (garantie, recapitalisation, autres formes d'intervention en capital, etc.). En outre, le Royaume-Uni a récemment approuvé un système de garantie complémentaire destiné à soutenir l'activité de prêt aux entreprises. Enfin, l'Espagne a d'abord notifié un fonds d'acquisition d'actifs financiers et ensuite un système de garantie.

Le Danemark, la France, l'Italie, l'Allemagne, la Suède, la Finlande et le Royaume-Uni ont aussi notifié des modifications aux régimes déjà en place et approuvés par la Commission.

Les régimes approuvés dans les circonstances exceptionnelles actuelles nécessitent un suivi spécial de la part des États membres et de la Commission de sorte que l'on puisse y mettre un terme dès que la situation le permettra. En règle générale, les États membres doivent procéder tous les six mois au moins à un réexamen et présenter à la Commission un rapport sur les résultats de celui-ci, ce qui signifie que la première vague de rapports parviendra à la Commission à partir d'avril 2009.

Cet examen concernera aussi les plans de restructuration que les États membres se sont engagés à présenter, dans certains cas, pour chaque établissement financier. Au cours des

mois à venir, la Commission les examinera en détail cas par cas. Dans son appréciation, elle concentrera son attention sur trois piliers principaux: le rétablissement de la viabilité à long terme des bénéficiaires, la contribution du secteur privé à la couverture des coûts de restructuration (aide limitée au minimum) et les mesures visant à réduire au maximum les distorsions de concurrence.

Outre les régimes de portée générale, 10 États membres ont adopté des interventions individuelles ad hoc en faveur de certains établissements financiers.

Interventions des États membres en faveur d'établissements financiers: régimes et mesures ad hoc

Le volume maximum total des mesures de crise approuvées jusqu'à présent par la Commission, qu'il s'agisse de régimes ou de mesures ad hoc, s'élève à environ 3 000 milliards d'EUR³⁵, ce qui correspond à quelque 24% du PIB de l'UE³⁶. Ce chiffre représente le montant maximum global des systèmes de garantie, des mesures de sauvetage et de restructuration et d'autres mesures instaurées par les États membres, à ne pas confondre avec l'élément d'aide d'État contenu dans les mesures en question. L'incidence des différentes mesures en termes d'aide ne peut être appréciée qu'a posteriori dans de futures éditions du tableau de bord, en fonction de leur mise en œuvre effective.

Le tableau ci-dessous montre le type de mesures qui ont été prises jusqu'à présent par les différents États membres qui ont décidé de soutenir les établissements financiers.

État membre	Systèmes de garantie	Plans de recapitalisation	Régimes combinant diverses mesures	Autres mesures	Interventions ad hoc récentes
Belgique					x
Bulgarie					
République tchèque					
Danemark	x	x			
Allemagne			x		x
Estonie					
Irlande	x				x
Grèce			x		
Espagne	x			x	
France	x	x			x
Italie	x	x			
Chypre					

³⁵ Voir notes de bas de page 38 et 50.

³⁶ Ce montant représente environ 26% du PIB cumulé des 18 États membres concernés.

Lettonie	x				x
Lituanie					
Luxembourg					x
Hongrie			x		
Malte					
Pays-Bas	x				x
Autriche			x		
Pologne					
Portugal	x				x
Roumanie					
Slovénie	x	x			
Slovaquie					
Finlande	x				x
Suède	x	x			x
Royaume-Uni	x		x		

4.1. Systèmes de garantie couvrant les dettes des établissements financiers

Les systèmes de garantie pourraient constituer un instrument efficace pour contribuer à la stabilité financière et maintenir l'octroi de crédits aux entreprises. Ils doivent toutefois être conçus, comme c'est le cas des autres types de mesures de soutien, de façon à éviter des effets de distorsion indus sur les marchés voisins et le marché intérieur dans son ensemble. Dans son analyse des mesures, la Commission a concentré son attention sur trois éléments. Premièrement sur les critères d'éligibilité permettant d'éviter toute discrimination, deuxièmement sur la tarification, afin de s'assurer que les prix se rapprochent le plus possible des prix du marché et reflètent les profils de risque des bénéficiaires, et troisièmement sur les garde-fous visant à réduire au maximum les distorsions de concurrence.

La Commission a approuvé à ce jour des mesures de garantie dans 16 États membres³⁷ (voir tableau 2). Les volumes indiqués dans le tableau représentent le niveau maximum de garanties prévu dans le régime et autorisé par la Commission et ne peuvent donc être confondus avec le volume des aides effectivement accordées par les États membres. Le tableau fournit aussi des informations au sujet de ce volume de garantie maximal exprimé en pourcentage du PIB et la part de l'intermédiation financière dans le PIB. Le volume maximum approximatif des garanties autorisées par la Commission s'élève à 2 300 milliards d'EUR³⁸.

³⁷ Systèmes de garantie et régimes combinant garanties et autres mesures.

³⁸ Ce montant ne tient pas compte des systèmes de garantie appliqués par l'Italie et l'Irlande, pour lesquels il n'existe pas d'estimation ex ante du volume (voir notes de bas de page 40 et 42).

**Tableau 2: systèmes de garantie examinés par la Commission jusqu'au 31 mars 2009:
volume maximum de garantie par pays**

État membre	Volume de garanties (Mrd d'EUR)	Volume de garanties en % du PIB (2008)*	Taille du secteur financier en % du PIB (2006)*
<u>Danemark</u>	580,00 ³⁹	259,27	5,3
<u>Allemagne</u>	400,00	16,30	4,8
<u>Irlande</u>	Voir note de bas de page ⁴⁰	-	10,2
<u>Grèce</u>	15,00	6,56	4,5
<u>Espagne</u>	200,00 ⁴¹	19,39	4,7
<u>France</u>	265,00	14,22	5,0
<u>Italie</u>	Voir note de bas de page ⁴²	-	4,8
<u>Lettonie</u>	4,24 ⁴³	20,00	6,8
<u>Hongrie</u>	4,95 ⁴⁴	5,09	4,5
<u>Pays-Bas</u>	200,00	35,00	6,7

³⁹ Le volume total de garanties accordées au titre du régime était estimé, au départ, à 500 milliards d'EUR. Par la suite, le régime a été modifié pour y intégrer des garanties supplémentaires de 80 milliards d'EUR.

⁴⁰ Bien que le montant total de la garantie n'ait pu être déterminé ex ante, le régime irlandais est limité dans sa dimension matérielle et temporelle. Le régime couvre, pour la période du 30 septembre 2008 au 29 septembre 2010, les dettes existant à la clôture des activités, le 29 septembre 2008, ou à tout moment par la suite, jusqu'au 29 septembre 2010, en ce qui concerne les dépôts des particuliers et des entreprises, les dépôts interbancaires, les créances prioritaires non garanties, les obligations foncières, les dettes subordonnées datées, à l'exclusion de tout emprunt intragroupe et de toute dette à l'égard de la Banque centrale européenne découlant d'opérations monétaires de l'eurosystème. Il ne peut être fait appel à la garantie après le 29 septembre 2010.

⁴¹ Le volume initial de 100 milliards d'EUR peut être porté à 200 milliards d'EUR.

⁴² En vertu du régime italien, une garantie de l'État peut être accordée jusqu'au 31 décembre 2009 sur les engagements émis par les banques italiennes après le 13 octobre 2008 et jusqu'au 31 décembre 2009. Les créances subordonnées, les obligations bancaires garanties, les instruments structurés ou produits complexes ou encore les produits comportant un élément dérivé sont explicitement exclus du bénéfice de la garantie, ce qui est le cas du capital réglementaire. Seuls les dépôts d'une durée résiduelle d'au moins trois mois et de cinq ans maximum sont éligibles, les dépôts d'une durée supérieure à trois ans ne pouvant excéder 25 % de la valeur totale des dépôts couverts par la garantie de l'État. Le régime prévoit en outre un plafond pour chaque banque bénéficiaire.

⁴³ Limite fixée: 20 % du PIB (taux de change au 20 février 2009).

⁴⁴ 1500 HUF (taux de change au 18 février 2009).

<u>Autriche</u>	90,00 ⁴⁵	33,29	5,4
<u>Portugal</u>	20,00	12,92	7,5
<u>Slovénie</u>	12,00	20,67	4,9
<u>Finlande</u>	50,00	28,06	2,6
<u>Suède</u>	150,00	46,20	3,7
<u>Royaume- Uni</u>	294,26 ⁴⁶	15,75	8,4 ⁴⁷
<i>Total</i>	<i>2285,45⁴⁸</i>	-	-

* Source et définition: Eurostat

Les systèmes de garantie n'étant que des mesures d'urgence temporaires servant à traiter les symptômes de la crise, ils doivent être suivis, le cas échéant, de mesures d'ajustement. En particulier, lorsqu'une garantie est activée en faveur d'un établissement financier déterminé, la mesure doit être suivie d'une restructuration ou d'une liquidation appropriée du bénéficiaire.

Système de garantie en faveur des banques en Irlande (NN48/2008)

Le 30 septembre 2008, le ministre irlandais des finances a annoncé une décision du gouvernement de garantir tous les dépôts et dettes de six banques irlandaises et de leurs filiales établies à l'étranger. La Commission a immédiatement pris contact avec les autorités irlandaises, leur demandant de modifier d'éventuels aspects discriminatoires de la mesure. Le 3 octobre, les autorités irlandaises ont officiellement notifié le système. Après une étroite coopération entre la Commission et les autorités irlandaises, le gouvernement irlandais a modifié certains aspects du système afin d'en supprimer tout élément discriminatoire, de maintenir l'intégrité du marché intérieur des services financiers et de le rendre parfaitement conforme aux règles régissant les aides d'État.

La principale caractéristique du système est l'octroi d'une garantie de l'État sur l'ensemble des engagements existants et nouveaux des banques éligibles émis entre le 29 septembre 2008 et le 28 septembre 2010.

L'annonce initiale selon laquelle seules 6 banques irlandaises pouvaient prétendre au bénéfice de la garantie risquait sérieusement de provoquer d'importantes sorties de capitaux chez les concurrents non éligibles opérant en Irlande. Le 9 octobre 2008, le gouvernement irlandais a confirmé, à la demande insistante de la Commission, que le système de garantie était disponible pour l'ensemble des banques possédant, en Irlande, des filiales ou succursales fortement et largement ancrées dans l'économie nationale. De nouvelles modifications apportées au régime prévoyaient des garde-fous spécifiques concernant le comportement commercial et concurrentiel des banques couvertes de manière à prévenir le recours à la garantie par les bénéficiaires dans le but d'étendre indûment leurs activités au détriment des concurrents, ainsi qu'un suivi étroit de l'utilisation du système et la communication d'informations à ce sujet. Une fois encore, c'est grâce aux interventions rapides de la Commission que la stabilité du secteur financier a pu être assurée et que l'intégrité du marché intérieur a pu, en même temps, être maintenue. La Commission a autorisé la mesure le 13 octobre 2008 en vertu de l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité CE.

4.2. Plans de recapitalisation

Les États membres peuvent recourir aux injections de capitaux pour garantir la stabilité et le bon fonctionnement des marchés financiers. La nature, la portée et les conditions des plans de

⁴⁵ Une partie des 90 milliards d'EUR (15 milliards d'EUR) peut être utilisée pour d'autres mesures que des garanties (recapitalisation, prêts).

⁴⁶ Ce montant correspond à deux régimes différents: Voir l'affaire [N507/2008](#), régime approuvé le 13.10.2008 (250 milliards de £ - taux de change au 18 février 2009), et l'affaire [N111/2009](#), régime approuvé le 24.3.2009 (10 milliards de £ - taux de change au 25 février 2009).

⁴⁷ Données 2005.

⁴⁸ Voir note de bas de page 38.

recapitalisation varient considérablement. Au moment d'apprécier ces mesures, la Commission accorde une attention particulière aux critères d'éligibilité ainsi qu'au traitement à réserver aux banques présentant des profils de risque et des niveaux de solvabilité différents. D'autres éléments tels que l'objectif de la recapitalisation, la solidité de la banque bénéficiaire et les incitations «à la sortie», en particulier dans l'optique de remplacer l'intervention de l'État par celle d'investisseurs privés, sont aussi analysés par la Commission.

Jusqu'à présent, la Commission a approuvé des mesures de recapitalisation⁴⁹ dans 11 États membres pour un volume total d'environ 275 milliards d'EUR⁵⁰. Elle a en outre analysé des mesures de recapitalisation ponctuelles, lesquelles sont analysées dans la section 4.3.

Tableau 3: plans de recapitalisation examinés par la Commission jusqu'au 31 mars 2009: volume maximum par pays

État membre	Volume de recapitalisation (Mrd d'EUR)	Volume des plans de recapitalisation en % du PIB (2008)*
<u>Danemark</u>	13,50	6,03
<u>Allemagne</u>	80,00	3,26
<u>Grèce</u>	5,00	2,19
<u>Espagne</u> ⁵¹	30-50	2,91 – 4,85
<u>France</u>	21,50	1,15
<u>Italie</u>	15-20	1,00 – 1,33
<u>Hongrie</u>	1,04	1,07
<u>Autriche</u>	15,00	5,55
<u>Slovénie</u>	12,00 ⁵²	20,67
<u>Suède</u>	4,80 ⁵³	1,48
<u>Royaume-Uni</u>	63,00 ⁵⁴	3,37
<i>Total</i>	<i>273,84</i> ⁵⁵	-

* Source: Eurostat

Six mois après l'instauration de la mesure, les États membres doivent présenter à la Commission un rapport sur la mise en œuvre des régimes approuvés, fournissant des précisions au sujet des banques financées, des montants reçus, de l'utilisation du capital et d'autres informations y afférentes. Les mesures individuelles de recapitalisation prises conformément à un plan de recapitalisation approuvé par la Commission ne doivent pas être notifiées individuellement. Certains États membres se sont néanmoins engagés, en plus du réexamen après six mois, à communiquer à la Commission des informations au sujet de chaque recapitalisation au moment de sa mise en œuvre. Dans le cadre du réexamen après six

⁴⁹ Plans de recapitalisation et régimes combinant recapitalisation et autres mesures.

⁵⁰ Ce montant a été calculé en tenant compte des niveaux supérieurs prévus dans les régimes espagnol et italien. Pour éviter un double comptage, il ne tient pas compte du volume des plans de recapitalisation slovènes (voir note de bas de page 52). Les volumes indiqués dans le tableau 3 représentent le niveau maximum prévu dans le régime et autorisé par la Commission et ne peuvent donc être confondus avec le volume des aides effectivement accordées par les États membres.

⁵¹ Fonds d'acquisition d'actifs financiers; le plan espagnol ne constitue pas un plan de recapitalisation classique même s'il est susceptible de produire des effets similaires à ceux d'une recapitalisation.

⁵² Le budget global du système de garantie et du système de liquidité est plafonné à 12 milliards d'EUR.

⁵³ 50 milliards de SEK

⁵⁴ 50 milliards de £.

⁵⁵ Voir note de bas de page 50.

mois, les États membres doivent proposer des pistes pour couper le lien de dépendance avec le capital public ainsi qu'une évaluation du modèle d'entreprise de la banque considérée, afin de permettre d'apprécier le profil de risque et la viabilité de la banque, ou, pour les banques fondamentalement saines, un plan de restructuration.

4.3. Mesures ad hoc récentes (en dehors des régimes)

En plus des régimes approuvés en vertu des communications concernant le secteur bancaire et la recapitalisation, certains États membres ont adopté des interventions ad hoc en faveur d'établissements financiers particuliers pour un volume total d'environ 400 milliards d'EUR⁵⁶. Si les aides d'État en faveur d'entreprises individuelles en difficulté sont, en principe, appréciées conformément aux lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration, les interventions ad hoc des États membres dans l'actuelle crise systémique ont toutefois été appréciées à la lumière de l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité CE. Le tableau ci-dessous fournit des informations au sujet de ces récentes mesures de sauvetage individuelles.

Tableau 4: récentes mesures de sauvetage individuelles examinées par la Commission jusqu'au 31 mars 2009

Bénéficiaire	Affaire n°	État membre	Type de mesure	Volume (Mrd d'EUR)	Date de la décision de la Commission
Dexia	<u>NN49/2008</u> <u>NN50/2008</u> <u>NN45/2008</u>	Belgique France Luxembourg	Garantie	150	19/11/2008
	<u>C 9/2009</u>	Belgique/ France/ Luxembourg	Garantie ⁵⁷	16,9	13/03/2009
Fortis	<u>N574/2008</u>	Belgique	Garantie	150	19/11/ 2008
	<u>NN42/2008</u> <u>NN46/2008-</u> <u>NN53a/2008</u>	Belgique Luxembourg Pays-Bas	Recapitalisation	7	03/12/2008
KBC	<u>N602/2008</u>	Belgique	Recapitalisation	3,5	18/12/2008
Groupe Ethias	<u>NN57/2008</u>	Belgique	Recapitalisation	1,5	12/02/2009
Bayern LB	<u>N615/2008</u>	Allemagne	Garantie Recapitalisation	4,8 10	18/12/2008
Nord/LB	<u>N655/2008</u>	Allemagne	Garantie	20 ⁵⁸	22/12/2008
IKB	<u>N639/2008</u> ⁵⁹	Allemagne	Garantie	5	22/12/2008
Sicherungseinrichtungsgesellschaft	<u>N17/2009</u>	Allemagne	Garantie	6,7	21/01/2009

⁵⁶ Ce montant ne prend pas en compte la mesure en faveur de la Kaupthing Bank, pour laquelle il n'y a pas de budget disponible à ce stade. Il ne tient pas non plus compte de la mesure en faveur d'IKB (voir la note 59).

⁵⁷ La Commission a lancé, aux mêmes dates, une procédure formelle d'examen pour vérifier si le plan de restructuration concernant le groupe *Dexia* rétablirait sa viabilité à long terme.

⁵⁸ 10 par an en 2009 et 2010

⁵⁹ Application du régime d'aides adopté par l'Allemagne en faveur des établissements financiers.

deutscher Banken					
Anglo Irish Bank	<u>N9/2009</u>	Irlande	Recapitalisation	1,5	14/01/2009
Bank of Ireland	<u>N149/2009</u>	Irlande	Recapitalisation	3,5	26/03/2009
Parex Banka Latvia	<u>NN68/2008</u> <u>NN3/2009</u>	Lettonie	Garantie Recapitalisation Liquidité	0,775 0,2 Mrd LVL 1,5 Mrd LVL	24/11/2008 11/02/2009
ING	<u>N528/2008</u>	Pays-Bas	Recapitalisation	10	13/11/2008
Aegon	<u>N569/2008</u>	Pays-Bas	Recapitalisation	3	27/11/2008
SNS Reaal/New	<u>N611/2008</u>	Pays-Bas	Recapitalisation	0,750	10/12/2008
Banco Privado Português S.A.	<u>NN 71/2008</u>	Portugal	Garantie	0,450	13/03/2009
Kaupthing Bank	<u>NN2/2009</u>	Finlande	Garantie	Voir note de bas de page ⁶⁰	21/01/2009
Carnegie Investment Bank	<u>NN64/2008</u>	Suède	Liquidité	5 Mrd SEK	15/12/2008
<i>Total</i>				393,29 ⁶¹	

Le recours par les États membres à des interventions ad hoc en faveur de certaines banques s'explique soit par l'absence d'un régime de portée générale accessible à la banque concernée au moment où elle s'est retrouvée confrontée à des difficultés, soit par le fait que la banque ne pouvait prétendre, pour diverses raisons, à l'aide au titre du régime de portée générale. Des mesures individuelles ont par exemple été prises en faveur de *Dexia*, *Fortis*, *KBC*, *Ethias* et *Parex Banka Latvia* en raison de l'absence de régimes de portée générale disponibles au moment où les banques se sont retrouvées en difficulté. De même, les mesures de recapitalisation en faveur d'*Anglo Irish Bank*, *ING*, *Aegon*, *SNS Reaal/New*, *Carnegie Investment Bank* et *Bank of Ireland* étaient nécessaires en l'absence de plans de recapitalisation dans les États membres concernés (seuls des systèmes de garantie étaient disponibles). Inversement, la *Kaupthing Bank*, la *Bayern LB* and la *Nord/LB* ne pouvaient prétendre aux systèmes de garantie respectifs, tandis que la garantie accordée à *IKB* nécessitait, bien que s'inscrivant dans le régime d'aides adopté par l'Allemagne en faveur des établissements financiers, une notification individuelle du fait que la banque était en cours de restructuration. L'intervention individuelle en faveur de la *Sicherungseinrichtungsgesellschaft Deutscher Banken* se justifiait aussi par le fait que cet établissement financier ne remplissait pas les conditions d'éligibilité prévues par le régime en place en Allemagne.

Le cas échéant, un plan de restructuration ou de liquidation à élaborer par la suite doit être soumis à l'appréciation et à l'approbation de la Commission dans un délai de 6 mois suivant

⁶⁰ Garantie contre les risques juridiques. Budget non disponible à ce stade.

⁶¹ Voir note de bas de page 56.

l'adoption de la mesure de sauvetage, ce qui signifie que les plans de restructuration parviendront à cette dernière à partir de mars 2009.

Le 31 mars 2009, la Commission a approuvé un dispositif temporaire de soutien des actifs illiquides pour une période de six mois que les Pays-Bas ont l'intention de mettre à la disposition d'ING. Cette autorisation, fondée sur la communication concernant les actifs dépréciés, garantit la stabilité financière de la banque, la Commission continuant d'examiner les mesures d'aide et attendant d'ING qu'elle lui soumette rapidement un plan de restructuration (C10/2009, ex N138/2009).

5. L'ÉCONOMIE REELLE ET LA CRISE FINANCIÈRE : LE «CADRE TEMPORAIRE»

Vers la fin 2008, la crise financière a durement frappé l'économie réelle. Les banques ont eu recours au mécanisme de l'effet de levier inversé et ont pris moins de risques qu'au cours de ces dernières années. Par conséquent, l'accès au crédit a commencé à devenir problématique même pour les entreprises saines. Certains États membres ont réagi en injectant des capitaux publics dans les établissements financiers, la raison première n'étant pas de les sauver mais plutôt d'empêcher toute frilosité en matière d'octroi de crédits et de limiter la contagion de la crise financière aux autres activités. Un ralentissement très important des activités a commencé à s'étendre à l'économie dans son ensemble et les États membres ont annoncé des plans nationaux de redressement pour permettre à leur économie de faire face au resserrement du crédit.

La plupart des économies européennes sont d'ailleurs «officiellement» en récession (deux trimestres consécutifs de croissance négative). L'Europe est entrée dans une période caractérisée par un net recul de la confiance des consommateurs, de la consommation et des investissements; par ailleurs, les ménages sont sous pression et les carnets de commandes des entreprises se dégarnissent. Les prévisions économiques dans l'UE pour 2009 sont négatives et devraient être marquées par une hausse du chômage sur tout le continent.

Début novembre 2008, les chefs d'État et de gouvernement européens sont convenus de la nécessité d'apporter une réponse coordonnée à la crise. La Commission a réagi en publiant le *plan européen pour la relance économique*⁶², un plan destiné à limiter l'ampleur de la récession, à stimuler la demande et la confiance et à encourager la compétitivité à long terme. Il propose d'apporter une réponse macroéconomique contracyclique à la crise sous la forme d'un ensemble ambitieux d'actions destinées à soutenir l'économie réelle. Certaines des mesures proposées contiennent des éléments d'aide d'État. Le défi, pour la Communauté, est d'éviter toute intervention publique qui nuirait à l'objectif visant à établir des conditions uniformes pour les entreprises européennes et d'éviter le protectionnisme qui fausse le marché intérieur.

Certains États membres pourraient être tentés d'adopter des mesures protectionnistes pour protéger leurs industries nationales éventuellement au détriment de celles de leurs voisins. Un risque d'escalade est toutefois à craindre: les États membres pourraient, en effet, se livrer à une surenchère afin d'attirer des activités économiques, ce qui conduirait, en dernier ressort, à une course aux subventions. L'expérience montre que les initiatives individuelles de ce genre sont inefficaces et peuvent nuire gravement au marché intérieur.

⁶² [Communication de la Commission au Conseil européen – «Un plan européen pour la relance économique»; COM\(2008\) 800 du 26 novembre 2008.](#)

Grâce à la modernisation importante des règles en matière d'aides d'État effectuée ces dernières années⁶³, les États membres disposent actuellement d'un cadre approprié leur permettant de mieux cibler le soutien public en faveur d'objectifs durables tels que la stimulation de la recherche, du développement et de l'innovation, la mise à disposition de capital-investissement en faveur des PME et des start-ups, la formation, le développement régional et la protection de l'environnement. En outre, les États membres sont à présent en mesure d'accorder pas moins de 26 catégories différentes d'aides d'État sans devoir notifier des mesures individuelles à la Commission et avec une charge administrative minimale. Dans la situation économique actuelle, les États membres devraient profiter pleinement de ces possibilités.

Toutefois, compte tenu de l'ampleur de la crise et des difficultés que rencontrent toutes les catégories d'entreprises (PME et grandes sociétés) pour trouver des crédits, la Commission a adopté le *Cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle*⁶⁴ (le «cadre temporaire») qui donne aux États membres des moyens supplémentaires pour accorder des fonds aux entreprises frappées par le rationnement du crédit.

Ces possibilités supplémentaires se justifient lorsqu'il s'agit de remédier à une perturbation grave de l'économie et elles peuvent être déclarées compatibles avec le marché commun sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point b), du traité CE.

⁶³ [Page web de la DG Concurrence sur la réforme des aides d'État.](#)

⁶⁴ [JO C 16 du 22.1.2009, pp. 1-9.](#) La version consolidée, qui prend en compte les modifications adoptées par la Commission le 25 février 2009, est publiée au [JO C 83 du 7.4.2009, pp. 1-15.](#)

Le cadre temporaire du 17 décembre 2008⁶⁵

Les mesures temporaires s'appliqueront jusqu'à la fin 2010 et poursuivent deux objectifs:

- débloquer l'octroi de prêts aux entreprises et permettre ainsi à ces dernières de continuer d'avoir accès au financement; et
- encourager les entreprises à continuer d'investir dans l'avenir, en particulier dans une économie caractérisée par une croissance durable, notamment le développement de produits verts.

Parmi les instruments d'aide spécifiques qui aideront les États membres à atteindre ces objectifs figurent:

- une aide forfaitaire maximale de 500 000 EUR par entreprise;
- des garanties d'État pour les prêts assortis d'une réduction de prime;
- une aide sous forme de taux d'intérêt bonifié s'appliquant à tous les types de prêts;
- des prêts bonifiés pour la production de produits verts impliquant une adaptation anticipée à de futures normes communautaires de produit ou allant au-delà de telles normes.

En plus de ces nouvelles mesures, le cadre prévoit:

- une dérogation temporaire aux lignes directrices sur le capital-investissement afin d'accroître la tranche de financement par PME cible (de 1,5 million d'EUR à 2,5 millions d'EUR) et une réduction du niveau minimal de participation des investisseurs privés (de 50 à 30 %); et
- une simplification des critères prévus par la *communication sur l'assurance-crédit à l'exportation*⁶⁶ afin de recourir à l'exemption qui permet, temporairement, aux risques non cessibles d'être couverts par l'État.

La Commission est favorable à une approche horizontale qui profiterait à l'ensemble de l'économie. En conséquence, elle considère que les instruments d'aide proposés sont les plus indiqués pour atteindre les objectifs généraux et qu'il n'est pas nécessaire d'isoler un secteur. C'est pourquoi, outre l'exclusion de la pêche et de la production agricole primaire du montant limité de l'aide, le cadre ne fait pas cette distinction.

Le 25 février 2009⁶⁷, après avoir tiré quelques enseignements de l'application du cadre temporaire, la Commission a apporté d'autres modifications techniques.

En particulier, en ce qui concerne les conditions de compatibilité pour les garanties, la Commission a adopté une nouvelle grille qui adapte les primes «refuge» en prenant en compte différents niveaux de sûretés. De plus, outre la réduction de la prime de garantie annuelle de deux ans, les nouvelles primes «refuge» contenues dans la grille pourraient s'appliquer pendant une période supplémentaire de huit ans sans réduction.

La Commission a veillé à prendre des décisions rapides dès que les notifications étaient complètes et que les conditions du cadre temporaire étaient respectées. À ce jour, la Commission a autorisé 24 mesures au titre du cadre temporaire:

- 8 régimes d'aide d'un montant maximal de 500 000 EUR par entreprise proposés par l'Allemagne, la France, la Lettonie, le Luxembourg, la Hongrie, le Portugal, le Royaume-Uni et l'Autriche;
- 4 régimes de bonification d'intérêts en Allemagne, en Hongrie et en France;

⁶⁵ [JO C 16 du 22.1.2009, pp. 1-9](#). La version consolidée, qui prend en compte les modifications adoptées par la Commission le 25 février 2009, est publiée au [JO C 83 du 7.4.2009, pp. 1-15](#).

⁶⁶ [JO C 281 du 17.9.1997, p. 4](#).

⁶⁷ [Communication de la Commission du 25 février 2009 modifiant le cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise financière et économique actuelle](#). La version consolidée, qui prend en compte les modifications adoptées par la Commission le 25 février 2009, est publiée au [JO C 83 du 7.4.2009, pp. 1-15](#).

- 3 mécanismes de capital-investissement en Allemagne, en France et en Autriche;
- 3 régimes proposant des prêts à taux réduit aux entreprises qui investissent dans la production de produits verts en France, au Royaume-Uni et en Espagne;
- 6 mesures de garantie en Belgique, en Allemagne, en France, au Luxembourg, en Hongrie et au Royaume-Uni.

Tableau 5: Aperçu des mesures examinées par la Commission au titre du cadre temporaire jusqu'au 31 mars 2009

État membre	500 000 EU R par entreprise	Garantie	Prêts à taux réduit	Prêts à taux réduit pour des produits verts	Aides au capital-investissement	Simplification des critères prévus par la communication sur l'assurance-crédit à l'exportation
Belgique		N117/2009 20/03/2009				
Allemagne	N668/2008 30/12/2008	N27/2009 27/02/2009	N661/2008 30/12/2008 N38/2009 19/02/2009		N39/2009 3/02/2009	
Espagne				N140/2009 30/03/2009		
France	N7/2009 19/01/2009	N23/2009 27/02/2009	N15/2009 04/02/2009	N11/2009 03/02/2009	N119/2009 16/03/2009	
Lettonie	N124/2009 19/03/2009					
Luxembourg	N99/2009 27/02/2009	N128/2009 11/03/2009				
Hongrie	N77/2009 24/02/2009	N114/2009 10/03/2009	N78/2009 24/02/2009			
Autriche	N47a/2009 20/03/2009				N47d/2009 26/03/2009	
Portugal	N13/2009 19/01/2009					
Royaume-Uni	N43/2009 04/02/2009	N71/2009 27/02/2009		N72/2009 27/02/2009		

En ce qui concerne les instruments choisis dans les mesures d'aide, tous les États membres intervenants, à l'exception de la Belgique, de l'Espagne et du Portugal, ont sélectionné des instruments multiples, comme des subventions, des bonifications d'intérêts, des prêts et des garanties.

Référence spéciale au secteur automobile

Le secteur automobile a été particulièrement touché par la crise économique actuelle. La Commission a réagi en publiant, le 25 février 2009, une communication sur le soutien de l'UE à la lutte contre la crise dans le secteur automobile⁶⁸. Cette communication défend une politique volontariste destinée à soutenir le secteur, atténuer les effets négatifs et assurer en particulier une compétitivité à long terme. Elle prévoit diverses mesures visant à améliorer l'accès au crédit, préciser les règles en matière d'octroi d'aides d'État dans des circonstances

⁶⁸ [Communication de la Commission - «Réagir face à la crise de l'industrie automobile européenne», COM\(2009\) 104 final du 25 février 2009.](#)

particulières, stimuler la demande de nouveaux véhicules par une action nationale coordonnée, minimiser les coûts sociaux, conserver la main-d'œuvre qualifiée et défendre une concurrence équitable sur des marchés ouverts. La Commission propose un nouveau partenariat avec le secteur, les syndicats et les États membres dans le cadre du processus *CARS 21* afin d'accompagner la réponse commune apportée à la crise.

Pour toute mesure stimulant la *demande*, la Commission a organisé l'échange de meilleures pratiques et a proposé des principes communs sur lesquels reposerait le système de prime à la casse⁶⁹.

Du côté de l'offre, une grande partie du soutien public devrait être couverte par des instruments stratégiques horizontaux applicables à l'ensemble du secteur et devrait être réalisée par une combinaison d'actions au niveau de l'Europe et à celui des États membres. La Banque européenne d'investissement devrait approuver en mars des projets dans le secteur automobile pour un montant de 3,8 milliards d'EUR tandis que des projets supplémentaires qui sont à l'étude représentent un montant de 6,8 milliards d'EUR.

De plus, les branches financières des constructeurs automobiles peuvent également bénéficier de plusieurs régimes d'aides approuvés par la Commission au titre des communications sur le secteur bancaire et sur la recapitalisation.

Dans le domaine des aides d'État, le cadre temporaire pour l'économie réelle, tel que décrit ci-dessus, demeure un instrument important en matière d'aides d'État, également dans le secteur automobile. Au titre du cadre, le secteur automobile (avec d'autres secteurs) peut bénéficier de différentes formes d'aide, telles que les garanties d'État, les prêts bonifiés, les prêts bonifiés pour des produits verts qui visent en particulier la production de voitures «vertes» dépassant les normes communautaires, les «montants d'aide peu élevés»⁷⁰ et les aides au capital-investissement pour les PME.

En ce qui concerne les aides d'État accordées à l'industrie automobile, les États membres ont, jusqu'à présent, surtout notifié ces mesures de soutien dans le cadre de régimes de portée générale, y compris des régimes au titre du cadre temporaire. À titre d'exemple, la Commission a approuvé un régime français (N23/2009) permettant à la France d'offrir des garanties d'État sur des prêts à divers secteurs industriels. De la même manière, la Commission a autorisé un régime britannique (N71/2009) et un régime allemand (N27/2009) qui permettent à l'industrie automobile (ainsi qu'à d'autres industries) de bénéficier d'un soutien sous la forme de garanties d'État. En ce qui concerne les prêts bonifiés aux «produits verts», la Commission a approuvé un régime britannique (N72/2009), un régime français (N11/2009) et un régime espagnol (N140/2009) prévoyant des taux d'intérêts bonifiés pour les produits verts dépassant les normes communautaires. En outre, la Commission a autorisé plusieurs régimes d'aide permettant aux États membres d'accorder de faibles montants à différents secteurs, dont le secteur automobile (voir le tableau 5 ci-dessus).

⁶⁹ Dès juillet 2008, la Commission a publié une communication invitant les États membres à promouvoir les marchés publics verts afin de stimuler la demande pour des véhicules propres et économes en énergie. [Communication de la Commission «Marchés publics pour un environnement meilleur», COM\(2008\) 400 final du 16 juillet 2008.](#)

⁷⁰ Des aides d'un montant maximal de 500 000 EUR par entreprise durant les deux prochaines années afin d'atténuer les difficultés actuelles liées à l'accès au crédit. Si une entreprise a déjà perçu une aide *de minimis* avant l'entrée en vigueur du cadre temporaire ou si elle la percevra durant la durée de validité du cadre temporaire, la somme de l'aide perçue au titre du cadre temporaire et de l'aide *de minimis* perçue au titre du règlement *de minimis* ne doit pas dépasser 500 000 EUR entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2010.

La Commission a adopté une position claire et nette face à certaines tentatives visant à mettre en œuvre des mesures protectionnistes dans l'industrie automobile. Depuis que la France a annoncé qu'elle prévoyait d'accorder une aide au secteur automobile, qui soulevait, à l'origine, des problèmes liés aux règles sur les aides d'État et le marché intérieur, la Commission a déclaré sans ambiguïté que toutes les aides accordées selon ces critères seraient jugées incompatibles. Les contacts intensifs entre la Commission et les autorités françaises ont été fructueux et la France s'est engagée à éviter toute condition contraire aux règles du marché intérieur⁷¹.

Référence spéciale au secteur du transport aérien

La crise actuelle a également frappé le secteur du transport aérien, qui peinait déjà face aux prix invariablement élevés du brut durant le premier semestre.

En janvier 2009, la Commission a autorisé une aide au sauvetage sous la forme d'une garantie de prêt d'État en faveur d'*Austrian Airlines* (NN72/2008), qui a permis à l'entreprise de récolter des fonds sur le marché malgré le rationnement du crédit et de rester en activité jusqu'à ce que la Commission se prononce sur son plan de privatisation. La décision a été prise sur la base des lignes directrices pour les aides au sauvetage et à la restructuration.

La procédure d'adjudication publique lancée par les autorités grecques pour vendre certains actifs d'*Olympic Airlines* et d'*Olympic Airways Services* avant la liquidation des deux entreprises a échoué en raison de la situation financière et économique. Les soumissionnaires étaient peu nombreux et la plupart d'entre eux ne disposaient pas de la crédibilité financière nécessaire. En mars, la Commission a considéré que l'intention des autorités grecques de procéder à la vente au moyen de négociations directes avec les parties intéressées ne soulevait aucun problème en matière d'aides d'État étant donné qu'il s'agissait très probablement d'une solution de maximisation de la valeur (N83/2009). La décision a été prise sur la base de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.

6. PROCEDURES

La crise financière

Face à la crise financière, la Commission est consciente qu'il importe de prendre des décisions rapidement, en étroite collaboration avec les États membres, afin de contribuer au rétablissement de la stabilité financière et d'assurer la sécurité juridique. C'est la raison pour laquelle elle a adopté, dans des délais très courts, des décisions relatives à des mesures de sauvetage urgentes. En revanche, lorsqu'elle procède à l'appréciation de plans de restructuration, la Commission doit s'assurer que la restructuration prévue est de nature à rétablir la viabilité à long terme et que l'aide publique est limitée au minimum nécessaire; elle doit également déterminer si des mesures compensatoires sont nécessaires afin de minimiser les distorsions potentielles de concurrence générées par l'aide. L'analyse des interventions publiques d'une telle ampleur peut prendre plus de temps que l'examen de certaines mesures de sauvetage urgentes.

L'expérience acquise en 2007 et durant le premier semestre de l'année 2008 a montré que la Commission pouvait réagir avec rapidité, efficacité et souplesse. Une appréciation rapide des mesures d'aide accordées aux établissements financiers s'est avérée cruciale au vu de l'incidence considérable de la crise sur les différents établissements financiers et de l'interdépendance existant entre ceux-ci, ce qui exige des mesures immédiates afin de prévenir

⁷¹ Voir MEMO 09/90 du 28 février 2009.

un effondrement du secteur financier dans son ensemble. L'aggravation de la crise financière exigeait cependant une nouvelle simplification des procédures.

La communication concernant le secteur bancaire présente les mesures prises par la Commission pour garantir l'adoption rapide des décisions dès réception d'une notification complète, si nécessaire dans les 24 heures et au cours d'un weekend. Au nombre de ces mesures figurent:

- une procédure de consultation simplifiée au sein de la DG Concurrence, ainsi qu'une consultation plus rapide des autres services;
- l'application d'une procédure écrite d'urgence ou l'habilitation temporaire d'un membre de la Commission;
- des exigences simplifiées sur le plan linguistique.

Le fait que les États membres aient accepté que les décisions leur soient notifiées dans l'une des langues de travail de la Commission a aussi contribué à accélérer les procédures. Il est également nécessaire que les États membres collaborent avec la Commission afin de garantir une prise de décision rapide. L'expérience a montré que des contacts informels précoces et l'intervention rapide de la Commission contribuaient considérablement à l'adoption de décisions dans des délais très brefs.

Au cours du dernier trimestre de l'année 2008, 18 décisions relatives à des régimes d'aides au secteur bancaire et 16 décisions concernant des banques individuelles ont été adoptées. Plus particulièrement, sur les 22 décisions relatives à des régimes d'aides au secteur bancaire⁷² arrêtées par la Commission avant mars 2009, neuf l'ont été en moins d'une semaine⁷³.

L'économie réelle

Des procédures accélérées s'appliquent également aux mesures relevant du cadre temporaire adopté récemment. La Commission a, par conséquent, mis en place les mécanismes nécessaires, similaires à ceux adoptés pour le secteur bancaire, pour que les notifications fondées sur ce cadre temporaire puissent être traitées rapidement, pour autant que les États membres fournissent toutes les informations pertinentes. Toute mesure envisagée doit être notifiée à la Commission selon la procédure habituelle.

En outre, afin de fournir des indications sur l'application pratique du cadre temporaire, la Commission a mis sur pied une équipe «crise économique» (comp-economic-crisis-team@ec.europa.eu), qui sert de premier point de référence pour toutes les parties intéressées. Pour plus d'information, voir le site web de la DG Concurrence.

En ce qui concerne les autres mesures urgentes qui ne relèvent pas du cadre temporaire mais qui sont liées à la crise qui frappe le monde de la finance et l'économie réelle, la Commission applique également, dans la mesure du possible, la procédure accélérée.

7. CONCLUSIONS

Il convient de noter que les données chiffrées fournies dans le présent rapport, en particulier pour ce qui est des garanties et des mesures de recapitalisation, ne peuvent être considérées comme représentatives de l'élément d'aide de la mesure concernée. L'incidence des aides ne peut être appréciée que dans les éditions suivantes, en fonction de l'utilisation effective qui est en faite.

⁷² Les modifications apportées aux régimes initiaux ne sont pas prises en considération.

⁷³ Durée moyenne entre la notification et la décision: 17 jours.

La Commission joue, et continuera de jouer, un rôle clé dans la coordination de l'action des États membres en vue du maintien de conditions équitables pour tous, de la préservation du marché commun et de la lutte contre un protectionnisme préjudiciable. Elle veillera à ce que les nouveaux régimes d'aides soient conformes aux règles du traité CE applicables aux aides d'État et contrôlera les mesures qu'elle a déjà examinées pour s'assurer qu'elles sont mises en œuvre dans le respect de ses décisions et du traité. La Commission continuera de suivre attentivement la situation sur le marché et d'examiner les mesures d'aide arrêtées par les États membres afin de s'assurer que celles-ci sont conçues de façon à limiter autant que possible les distorsions de concurrence et à permettre le bon fonctionnement du marché unique.

Par ailleurs, la Commission a particulièrement insisté sur le fait que les mesures d'aide devaient être élaborées dans une perspective de moyen à long terme, en vue notamment de rétablir rapidement un environnement concurrentiel. Les aides publiques doivent cibler les nouvelles défaillances du marché (telles que le resserrement du crédit), avec pour objectif et pour effet de favoriser la croissance économique et de ne pas perpétuer l'inefficacité économique ainsi que des modèles économiques inopérants. Les aides d'État doivent être centrées sur la compétitivité à long terme et mettre l'accent, à cet effet, sur la recherche, le développement et l'innovation, sur des produits respectueux de l'environnement, de même que sur des mesures visant à lutter contre le changement climatique et à accroître les compétences professionnelles aux fins du renforcement de la flexibilité du travail au sein du marché commun.

Enfin, la Commission encouragera les processus de restructuration dans le contexte du contrôle des aides d'État. Des restructurations, et éventuellement des liquidations contrôlées, seront nécessaires pour permettre aux entreprises viables de sortir de la crise. Les aides d'État accordées aux banques doivent, en particulier, s'accompagner d'une restructuration visant à remédier aux lacunes antérieures des modèles commerciaux des bénéficiaires, à garantir que lesdites aides seront utilisées pour fournir du crédit à l'économie, ainsi qu'à permettre une rentabilité à long terme. De même, les entreprises de l'économie «réelle» qui se trouvent confrontées à des problèmes structurels devront procéder à une restructuration, nécessaire pour rétablir leur viabilité à long terme.

ANNEXE 1: OU TROUVER DES INFORMATIONS CONCERNANT LES AIDES D'ÉTAT?

Pour une présentation hebdomadaire des derniers développements en matière d'aides d'État, voir le bulletin d'information électronique de la DG Concurrence, à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/newsletter/index.html. Ce bulletin présente les nouveaux textes et propositions législatifs, les décisions de la Commission européenne, les arrêts des juridictions de l'UE, ainsi que d'autres documents et événements ayant trait aux aides d'État.

Pour de plus amples informations sur la politique, les faits et les données chiffrées relatifs aux aides d'État, voir le tableau de bord des aides d'État de la DG Concurrence, publié deux fois par an, au printemps et à l'automne, à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.cfm