

II

(Communications)

COMMUNICATIONS PROVENANT DES INSTITUTIONS, ORGANES ET ORGANISMES DE L'UNION EUROPÉENNE

COMMISSION EUROPÉENNE

Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière («Communication concernant le secteur bancaire»)**(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

(2013/C 216/01)

1. INTRODUCTION

1. Depuis le début de la crise financière, la Commission a adopté six communications (ci-après les «communications liées à la crise») ⁽¹⁾. Ces dernières ont fourni des orientations détaillées concernant les critères de compatibilité avec le marché intérieur, en vertu de l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, des aides d'État accordées au secteur financier pendant la crise financière.
2. Les communications liées à la crise établissent un cadre général permettant de soutenir le secteur financier de façon coordonnée, afin de garantir la stabilité financière tout en limitant au minimum les distorsions de concurrence entre les banques et entre les États membres dans le marché unique. Elles exposent les conditions d'accès aux aides d'État et les exigences auxquelles ces aides doivent satisfaire pour être jugées compatibles avec le marché intérieur à la lumière des principes énoncés dans le traité en ce qui concerne les aides d'État. Les règles en matière d'aides d'État régissant le soutien public accordé au secteur financier ont été actualisées régulièrement au moyen des communications liées à la crise lorsque l'évolution de cette dernière le justifiait. Les développements récents nécessitent une nouvelle actualisation des communications liées à la crise.

Base juridique

3. Les communications liées à la crise, de même que toutes les décisions individuelles portant sur des mesures et des régimes d'aides relevant de leur champ d'application, ont pour base juridique l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité, qui autorise à titre exceptionnel les aides visant à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre.
4. Depuis le début de la crise, d'importantes mesures ont été prises pour résoudre les difficultés du secteur financier. L'évolution de la crise a nécessité l'adaptation de certaines dispositions des règles applicables

⁽¹⁾ 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 («communication de 2008 concernant le secteur bancaire») (JO C 270 du 25.10.2008, p. 8); Communication sur la recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle: limitation de l'aide au minimum nécessaire et garde-fous contre les distorsions indues de concurrence («communication concernant les mesures de recapitalisation») (JO C 10 du 15.1.2009, p. 2); Communication de la Commission concernant le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté («communication concernant les actifs dépréciés») (JO C 72 du 26.3.2009, p. 1); Communication de la Commission sur le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'État («communication concernant les mesures de restructuration»), (JO C 195 du 19.8.2009, p. 9); Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} janvier 2011, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière («communication "prorogation" de 2010») (JO C 329 du 7.12.2010, p. 7) et Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} janvier 2012, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière («communication "prorogation" de 2011») (JO C 356 du 6.12.2011, p. 7).

aux aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, sans que la possibilité d'accéder, à titre exceptionnel, à un soutien public massif ait pour autant été écartée. En dépit du recours exceptionnel aux instruments budgétaires et monétaires, qui a permis d'éviter une nouvelle aggravation de la crise, la reprise économique reste très fragile et inégale à travers l'Union européenne. Les secteurs financiers de certains États membres connaissent de nouvelles difficultés en matière d'accès au financement à terme ainsi qu'en ce qui concerne la qualité des actifs, qui découlent de la récession économique et du désendettement public ou privé. La nervosité reste d'actualité sur les marchés financiers et avec elle, le risque de retombées négatives plus vastes.

5. La persistance des tensions sur les marchés des dettes souveraines illustre avec force la volatilité durable des marchés financiers. Le degré élevé d'interconnexion et d'interdépendance dans le secteur financier de l'Union continue de susciter la crainte des marchés quant au risque de contagion. La forte volatilité des marchés financiers et l'incertitude quant aux perspectives économiques, auxquelles s'ajoute le risque persistant de perturbation grave de l'économie des États membres qui en résulte, justifient de maintenir, comme filet de sécurité, la possibilité pour les États membres d'octroyer des mesures d'aide liées à la crise au secteur financier sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité.
6. Dans ce contexte de tensions persistantes sur les marchés financiers et compte tenu du risque de retombées négatives plus larges, la Commission estime que les conditions de l'application de l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité aux aides d'État en faveur du secteur financier continuent d'être remplies. L'application de cette dérogation ne reste cependant possible qu'aussi longtemps que la situation de crise se prolonge, générant ainsi des circonstances réellement exceptionnelles dans lesquelles la stabilité financière générale est menacée.

La stabilité financière comme objectif prioritaire

7. Aussi bien dans sa réaction à la crise financière que dans ses communications liées à la crise, l'objectif prioritaire poursuivi par la Commission consiste à garantir la stabilité financière, tout en veillant à limiter autant que possible les aides d'État et les distorsions de la concurrence entre les banques et entre les États membres. La stabilité financière suppose la nécessité d'éviter, pour le reste du système bancaire, les retombées négatives majeures qui pourraient découler de la défaillance d'un établissement de crédit, ainsi que l'obligation de veiller à ce que le système bancaire dans son ensemble continue de fournir des crédits suffisants à l'économie réelle. Elle conserve une place centrale dans l'appréciation par la Commission, au regard de la présente communication, des aides d'État accordées au secteur financier. La Commission réalisera cette appréciation en tenant compte de l'évolution de la crise d'une situation générale caractérisée par de profondes difficultés systémiques vers une situation dans laquelle certaines parties de l'Union connaissent des difficultés économiques plus fondamentales, avec le risque accru de fragmentation du marché unique qui en découle.
8. Cet objectif prioritaire transparaît non seulement dans la possibilité qu'ont les banques en difficulté d'accéder aux aides d'État quand ces dernières sont indispensables pour garantir la stabilité financière, mais aussi dans la façon dont les plans de restructuration sont évalués. À cet égard, il convient de souligner que la bonne santé du secteur financier est une condition sine qua non de la stabilité financière. En conséquence, les plans de mobilisation de capitaux doivent être évalués en étroite collaboration avec l'autorité de surveillance compétente, de façon à ce que le retour à la viabilité soit possible dans un délai raisonnable et sur une base à la fois solide et durable. Dans le cas contraire, il convient de liquider les activités de l'établissement défaillant de façon ordonnée.
9. Lorsqu'elle applique les règles en matière d'aides d'État à des cas individuels, la Commission tient cependant compte de l'environnement macroéconomique qui influe à la fois sur la viabilité des banques et sur la nécessité pour l'économie réelle d'un État membre donné de continuer à avoir accès aux crédits des banques saines. Dans son appréciation des plans de restructuration des banques, la Commission entend continuer de prendre en considération la situation spécifique de l'établissement et de l'État membre concernés. En particulier, elle procédera à une évaluation proportionnée de la viabilité à long terme de la banque concernée lorsque la nécessité d'une aide d'État trouve son origine dans la crise de la dette souveraine et ne résulte pas d'une prise de risques excessive⁽²⁾, et elle tiendra compte, dans son analyse, de la nécessité de maintenir des conditions de concurrence équitables dans l'ensemble du marché unique, notamment au regard de l'évolution de la répartition des charges dans l'Union.
10. En outre, lorsque de larges pans du secteur financier d'un État membre doivent être restructurés, la Commission s'efforce d'apprécier les plans de restructuration des différentes banques concernées de façon coordonnée, de manière à proposer des mesures systémiques. C'est la méthode que la Commission a adoptée en particulier pour les États membres qui font l'objet d'un programme d'ajustement

⁽²⁾ Voir la communication «prorogation» de 2011, point 14.

économique. Elle devrait ainsi prendre spécifiquement en compte les effets cumulés des diverses restructurations d'établissements financiers au niveau du secteur (par exemple, en termes de structure du marché) et sur l'économie dans son ensemble, notamment en ce qui concerne l'octroi de crédits suffisants à l'économie réelle sur une base saine et durable.

11. De surcroît, dans son appréciation de la répartition des charges et des mesures destinées à limiter les distorsions de concurrence, la Commission évalue la faisabilité des mesures proposées, notamment des cessions, ainsi que leur incidence sur la structure du marché et les barrières à l'entrée. Dans le même temps, la Commission doit veiller à ce que les solutions imaginées dans un cas ou un État membre particuliers soient cohérentes avec l'objectif consistant à éviter les asymétries majeures entre États membres, ces dernières étant susceptibles d'accroître la fragmentation du marché unique et de générer de l'instabilité financière, entravant ainsi la reprise économique dans l'Union.

Évolution du cadre réglementaire et nécessité de revoir les communications liées à la crise

12. Depuis le début de la crise, l'Union a pris un certain nombre de mesures de nature à la fois institutionnelle et réglementaire afin de renforcer la résilience du secteur financier et d'améliorer la prévention, la gestion et la résolution des crises bancaires. Le Conseil européen a décidé de lancer de nouvelles initiatives visant à consolider les bases sur lesquelles repose l'Union économique et monétaire par la création d'une union bancaire, dont la première étape est la mise en place d'un mécanisme de surveillance unique (MSU) et d'un mécanisme de résolution unique pour les établissements de crédit des États membres participant au MSU. Les États membres sont aussi convenus de mettre en place un mécanisme de stabilité au moyen duquel des ressources financières pourraient, en cas de besoin, être mises à la disposition de ses membres et de leurs banques.
13. Ces mesures ne peuvent inévitablement être mises en œuvre que de façon progressive, afin de permettre, par exemple, l'entrée en vigueur de la législation et la constitution des fonds de résolution. Certaines de ces mesures restent limitées à la zone euro. Dans l'intervalle, la façon de plus en plus inégale dont la reprise économique se manifeste au sein de l'Union, la nécessité de réduire et d'assainir l'endettement public et privé et l'existence de poches de vulnérabilité dans le secteur financier ont engendré des tensions persistantes sur les marchés financiers et accru la fragmentation et les distorsions dans le marché unique. L'intégrité de ce dernier doit donc être protégée notamment au moyen de règles renforcées en matière d'aides d'État. L'adaptation des communications liées à la crise peut contribuer à garantir un passage sans heurts vers le futur régime que prévoit la proposition de directive de la Commission relative au redressement et à la résolution des défaillances d'établissements de crédit ⁽³⁾ en clarifiant les règles à l'intention des marchés. Elle peut aussi favoriser des mesures de restructuration plus radicales et une répartition des charges plus solide pour toutes les banques bénéficiaires d'aides d'État dans l'ensemble du marché unique.
14. L'exercice du contrôle des aides d'État dans le secteur financier influe parfois sur les responsabilités des autorités de surveillance des États membres et vice-versa. Par exemple, dans certains cas, il peut arriver que les autorités de surveillance exigent des adaptations dans des domaines tels que la gouvernance d'entreprise et les pratiques en matière de rémunération que les plans de restructuration prévoient souvent pour les banques bénéficiant d'aides d'État. Dans de tels cas, il importe de coordonner l'action de la Commission avec celle des autorités de surveillance compétentes, tout en préservant la compétence exclusive de la Commission en matière de contrôle des aides d'État. Étant donné le caractère évolutif du cadre réglementaire et de la surveillance dans l'Union et, en particulier, dans la zone euro, la Commission entend — comme c'est déjà le cas aujourd'hui — avoir des contacts étroits avec les autorités de surveillance afin de garantir une interaction harmonieuse entre les différents rôles et responsabilités de l'ensemble des autorités concernées.

Répartition des charges

15. Les communications liées à la crise précisent clairement que même durant celle-ci, les principes généraux du contrôle des aides d'État restent applicables. En particulier, afin de limiter les distorsions de concurrence entre les banques et entre les États membres dans le marché unique, de même que pour remédier au problème de l'aléa moral, il convient de limiter les aides au minimum nécessaire et de veiller à ce que leur bénéficiaire contribue de façon appropriée aux coûts de restructuration. La banque et ses actionnaires doivent contribuer à la restructuration autant que possible au moyen de ressources propres ⁽⁴⁾. L'aide publique doit être accordée selon des modalités prévoyant une répartition adéquate des coûts, de sorte que ces derniers soient également supportés par ceux qui ont investi dans la banque.

⁽³⁾ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour le redressement et la résolution des défaillances d'établissements de crédit et d'entreprises d'investissement, COM(2012) 280 final du 6 juin 2012.

⁽⁴⁾ Voir la communication relative à la restructuration des banques, point 22.

16. Depuis le début de la crise, lorsqu'elle examine la compatibilité des aides accordées aux banques avec le marché intérieur, la Commission exige au moins un degré minimal de répartition des charges lié au montant d'aide reçu par ces banques, en demandant notamment que les pertes soient absorbées au moyen du capital disponible et qu'une rémunération appropriée soit payée pour les interventions publiques. En outre, afin d'empêcher les sorties de capitaux, elle a introduit des règles concernant le rachat des instruments hybrides ainsi que des interdictions de distribuer des dividendes ou de payer des coupons. Cependant, la Commission n'a pas fixé ex ante des seuils concernant les contributions propres ni aucune autre exigence supplémentaire ⁽⁵⁾.
17. Au cours des premières phases de la crise, les États membres ne sont, en règle générale, pas allés au-delà des exigences minimales fixées par les règles en matière d'aides d'État en ce qui concerne la répartition des charges ex ante, et les créanciers n'ont pas été invités à contribuer au sauvetage des établissements de crédit pour des raisons de stabilité financière.
18. La crise de la dette souveraine a toutefois fait apparaître que cette politique ne permettrait pas de garantir la stabilité financière à long terme, en particulier dans les États membres dont la situation budgétaire s'était sensiblement détériorée en raison du coût du renflouement des banques. Certains États membres ont en effet été contraints d'aller au-delà des exigences minimales fixées par les règles en matière d'aides d'État et, en introduisant de nouveaux cadres légaux, ont appliqué des exigences plus strictes en matière de répartition des charges ex ante. Cette évolution explique l'existence d'approches divergentes dans les États membres en ce qui concerne la répartition des charges, à savoir que certains se sont limités aux exigences minimales prévues dans les règles concernant les aides d'État, alors que d'autres sont allés plus loin, en exigeant le recours au renflouement interne par les investisseurs ou les créanciers. Ces différences entre États membres en matière de répartition des charges ont entraîné des coûts de financement très divers d'une banque à une autre, ces derniers variant selon que la solidité budgétaire de l'État membre concerné rend un renflouement interne vraisemblable ou non. Elles constituent une menace pour l'intégrité du marché unique et risquent de nuire au maintien de conditions de concurrence équitables que le contrôle des aides d'État vise à garantir.
19. Compte tenu des éléments qui précèdent, il convient de relever les exigences minimales en matière de répartition des charges. Avant d'octroyer une aide à la restructuration à une banque, qu'il s'agisse d'une mesure de recapitalisation ou d'une mesure de sauvetage d'actifs dépréciés, il convient d'épuiser toutes les solutions permettant de générer des fonds propres, y compris la conversion des dettes subordonnées, pour autant que les droits fondamentaux soient respectés et que la stabilité financière ne soit pas mise en péril. Lorsqu'une aide à la restructuration est nécessaire pour éviter la possible faillite désordonnée d'une banque, il convient, pour limiter l'aide au minimum nécessaire, de respecter ces mesures de répartition des charges indépendamment de la solvabilité initiale de la banque. En conséquence, avant d'octroyer une aide à la restructuration à une banque, les États membres devront soit veiller à ce que ses actionnaires ainsi que les détenteurs d'actions ordinaires de la banque prennent les mesures qui s'imposent pour fournir la contribution requise, soit établir le cadre légal nécessaire pour obtenir ces contributions.
20. En principe, le recours à des mesures visant à limiter les distorsions de concurrence dépend du degré de répartition des charges et se fait également en fonction de l'évolution du niveau de répartition des charges des banques aidées à travers l'Union. Toutes choses étant égales par ailleurs, une meilleure répartition des charges réduit dès lors la nécessité de prévoir des mesures pour remédier aux distorsions de concurrence. En tout état de cause, il convient de calibrer les mesures visant à limiter les distorsions de concurrence de façon à se rapprocher autant que possible de la situation qui aurait existé sur le marché si le bénéficiaire de l'aide en était sorti en l'absence d'aide.

Une procédure de restructuration efficace et une nouvelle modernisation du cadre

21. S'il est nécessaire de maintenir certains mécanismes de soutien en faveur des banques pour pouvoir affronter les turbulences qui continuent de secouer les marchés financiers, il convient toutefois d'améliorer certaines procédures et d'encore renforcer certaines conditions. Il est également indispensable de poursuivre le processus d'adaptation du cadre juridique à l'évolution du marché qui a été entamé en juin 2010 avec l'augmentation de la commission de garantie ⁽⁶⁾ et a conduit à l'adoption de la communication «prorogation» de 2010 ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Ibid., point 24.

⁽⁶⁾ Voir le document de travail des services de la DG Concurrence du 30 avril 2010 intitulé «The application of state aid rules to government guarantee schemes covering bank debt to be issued after 30 June 2010».

⁽⁷⁾ Cette communication énonce l'obligation de présenter un plan de restructuration pour toutes les banques bénéficiant d'une aide de l'État sous la forme de fonds propres ou de mesures de sauvetage d'actifs dépréciés, indépendamment du montant de cette aide.

22. La communication de 2008 concernant le secteur bancaire a permis aux États membres de mettre en place des régimes de sauvetage sans exclure la possibilité de recourir à des interventions ad hoc. Compte tenu de l'ampleur de la crise et de l'érosion générale de la confiance au sein du secteur financier dans l'ensemble de l'UE, qui se manifeste notamment par le tarissement du marché interbancaire, la Commission a décidé qu'elle autoriserait toutes les mesures nécessaires prises par les États membres pour préserver la stabilité du système financier, y compris les mesures de sauvetage et les régimes de recapitalisation. L'autorisation temporaire des mesures de sauvetage aussi bien sous la forme de garanties que sous la forme de mesures de recapitalisation et de mesures de sauvetage d'actifs dépréciés a permis d'éviter la panique et de rétablir la confiance du marché.
23. Cependant, la situation sur le marché a évolué et les mesures de sauvetage structurelles accordées sur la seule base d'une évaluation préliminaire reposant sur le postulat que pratiquement toutes les banques doivent être sauvées et remettant à plus tard l'évaluation approfondie des plans de restructuration ne se justifient plus. Bien que cette méthode ait permis d'éviter l'effondrement irrémédiable du secteur financier dans son ensemble, les efforts de restructuration des bénéficiaires individuels s'en sont souvent trouvés retardés. En tardant à remédier aux problèmes des banques, on a parfois, en définitive, fait payer une facture plus lourde aux contribuables. La présente communication instaure le principe selon lequel les mesures de recapitalisation et de sauvetage d'actifs dépréciés ne seront autorisées qu'une fois le plan de restructuration de la banque approuvé. Grâce à cette ligne de conduite, il sera possible de calibrer plus précisément le montant de l'aide, de déterminer plus tôt l'origine des problèmes des banques pour y remédier plus rapidement et de préserver la stabilité financière. Les régimes de garantie resteront utilisables pour fournir des liquidités aux banques. Ces régimes ne peuvent toutefois servir que pour fournir des liquidités aux banques qui ne connaissent pas de déficit de fonds propres, comme défini par l'autorité de surveillance compétente⁽⁸⁾.
24. La présente communication expose les adaptations qu'il convient d'apporter aux paramètres qui régissent la compatibilité des aides d'État accordées aux banques dans le contexte de la crise à compter du 1^{er} août 2013. En particulier, la présente communication:
- remplace la communication de 2008 concernant le secteur bancaire et fournit des orientations sur les critères de compatibilité avec le marché intérieur du soutien de trésorerie;
 - adapte et complète la communication concernant les mesures de restructuration et la communication concernant les actifs dépréciés;
 - enrichit la communication concernant les mesures de restructuration en fournissant des orientations plus détaillées sur la participation des actionnaires et des créanciers subordonnés aux charges;
 - établit le principe selon lequel aucune recapitalisation ni mesure de protection des actifs ne peut être accordée sans l'autorisation, au préalable, d'un plan de restructuration, et propose une procédure pour l'autorisation permanente de ce type de mesures;
 - fournit des orientations sur les conditions de compatibilité avec le marché intérieur des aides à la liquidation.

2. CHAMP D'APPLICATION

25. La Commission appliquera les principes énoncés dans la présente communication et dans toutes les communications liées à la crise⁽⁹⁾ aux «établissements de crédit» (aussi appelés «banques»)⁽¹⁰⁾. Les établissements de crédit présentent un degré élevé d'interconnexion et d'interdépendance, de sorte que la défaillance désordonnée d'un seul établissement de crédit peut avoir un effet très négatif sur le système financier dans son ensemble. Les établissements de crédit sont exposés à des pertes de confiance soudaines qui peuvent avoir de graves conséquences pour leur liquidité et leur solvabilité. Les difficultés d'un seul établissement complexe peuvent entraîner des tensions systémiques dans le secteur financier qui, à leur tour, peuvent aussi avoir une incidence très négative sur l'économie dans son ensemble, par exemple en raison du rôle de pourvoyeur de prêts à l'économie réelle que jouent les établissements de crédit, ce qui peut mettre en danger la stabilité financière.

⁽⁸⁾ Par «autorité de surveillance compétente», on entend toute autorité nationale compétente désignée par un État membre participant conformément à la directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice (refonte) (JO L 177 du 30.6.2006, p. 1) ou la Banque centrale européenne, dans l'exercice de la mission de surveillance que lui confie l'article 1^{er} de la proposition de règlement du Conseil confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit, pour ce qui est des établissements de crédit établis dans un État membre participant au mécanisme de surveillance unique.

⁽⁹⁾ Voir la note de bas de page n^o 1.

⁽¹⁰⁾ Comme défini à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice (refonte).

26. Si nécessaire, la Commission appliquera, mutatis mutandis, les principes énoncés dans la présente communication et toutes les communications liées à la crise aux entreprises d'assurance au sens de l'article 6 de la directive 73/239/CEE ⁽¹⁾, de l'article 4 de la directive 2002/83/CE ⁽²⁾ ou de l'article 1, point b), de la directive 98/78/CE ⁽³⁾.
27. Toutes les aides en faveur d'établissements de ce type constitués en sociétés dans un État membre, en ce compris les filiales de ces établissements, et exerçant des activités significatives dans un État membre seront examinées au regard de la présente communication.

3. MESURES DE RECAPITALISATION ET DE SAUVETAGE D'ACTIFS DÉPRÉCIÉS

28. Les recapitalisations et les mesures de sauvetage d'actifs dépréciés, notamment les garanties d'actifs, sont habituellement accordées pour couvrir un déficit de fonds propres. Aux fins de la présente communication, on entend par «déficit de fonds propres» une insuffisance de fonds propres établie lors d'un exercice de recapitalisation, d'une simulation de crise, d'un examen de la qualité des actifs ou d'un exercice équivalent mené au niveau de l'Union ou de la zone euro ou au niveau national, confirmée si nécessaire par l'autorité de surveillance compétente. Ce type de soutien public a, en principe, un caractère permanent et est difficilement réversible.
29. Compte tenu du caractère irréversible de ce type de mesures dans la pratique et des conséquences budgétaires qu'elles ont pour l'État membre qui les octroie, et à la lumière de la pratique décisionnelle de la Commission durant la crise, la Commission ne peut en principe les autoriser qu'une fois que l'État membre concerné a démontré que toutes les mesures visant à limiter cette aide au minimum nécessaire ont été exploitées autant que possible. À cette fin, les États membres sont invités à présenter un plan de mobilisation de capitaux avant le plan de restructuration ou peuvent l'inclure dans ce dernier. Tout plan de mobilisation de capitaux devrait notamment contenir des mesures prévues par la banque pour mobiliser des capitaux ainsi que des mesures potentielles de répartition des charges associant les actionnaires et les créanciers subordonnés de la banque.
30. Un plan de mobilisation de capitaux, en combinaison avec une analyse approfondie de la qualité des actifs de la banque et une évaluation prospective de l'adéquation des fonds propres, devrait permettre à l'État membre, ainsi qu'à la Commission et à l'autorité de surveillance compétente, de déterminer précisément le déficit de fonds propres (résiduel) d'une banque qu'il est nécessaire de couvrir au moyen d'une aide d'État. Lorsqu'un déficit résiduel de fonds propres doit être couvert au moyen d'une aide d'État, un plan de restructuration est nécessaire.
31. Le plan de restructuration faisant intervenir une aide à la restructuration, à l'exception des éléments concernant la mobilisation de capitaux et la répartition des charges devant figurer, comme précisé aux points 31 à 31, dans le plan de mobilisation de capitaux à présenter avant le plan de restructuration ou dans le cadre de ce dernier, continuera d'être évalué sur la base de la communication concernant les mesures de restructuration.

3.1. Mesures destinées à remédier à un déficit de fonds propres — Prénotification et notification de l'aide à la restructuration

32. Dès lors qu'un déficit de fonds propres susceptible d'entraîner une demande d'aide d'État est décelé, il convient de mettre en oeuvre toutes les mesures nécessaires pour réduire au minimum le coût que suppose, pour l'État membre, le fait de remédier à ce déficit. À cette fin, les États membres sont invités à prendre contact avec la Commission avant la notification. La Commission mettra à profit ces contacts établis spontanément au cours de la phase de prénotification pour aider les États membres à garantir la compatibilité de l'aide à la restructuration avec le marché intérieur, et notamment à se conformer aux exigences en matière de répartition des charges fixées par les règles en matière d'aides d'État. Le lancement de la phase de prénotification nécessite la présentation d'un plan de mobilisation de capitaux établi par l'État membre et la banque et approuvé par l'autorité de surveillance compétente. Ce plan doit:
- énumérer les mesures de mobilisation de capitaux que la banque doit prendre ainsi que les mesures (potentielles) de répartition des charges associant les actionnaires et les créanciers subordonnés;
 - contenir des garde-fous visant à empêcher les sorties de capitaux de la banque qui pourraient par exemple se produire si cette dernière acquiert des participations dans d'autres entreprises, verse des dividendes ou paie des coupons.

⁽¹⁾ Première directive 73/239/CEE du Conseil du 24 juillet 1973 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, et son exercice (JO L 228 du 16.8.1973, p. 3).

⁽²⁾ Directive 2002/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 novembre 2002 concernant l'assurance directe sur la vie (JO L 345 du 19.12.2002, p. 1).

⁽³⁾ Directive 98/78/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 1998 sur la surveillance complémentaire des entreprises d'assurance faisant partie d'un groupe d'assurance (JO L 330 du 5.12.1998, p. 1).

33. L'État membre doit fournir une méthodologie détaillée ainsi que les données d'entrée utilisées pour déterminer le déficit de fonds propres, validées par l'autorité de surveillance compétente. La méthodologie doit être présentée par secteur d'activité.
34. Après avoir présenté le plan de mobilisation de capitaux et intégré les résultats de l'examen de la qualité des actifs de la banque et d'une évaluation prospective de l'adéquation des fonds propres, l'État membre doit déterminer le déficit résiduel de fonds propres qu'il convient de couvrir au moyen d'une aide d'État. La Commission proposera à l'État membre d'examiner le plan de restructuration avant sa notification. Une fois qu'un accord est atteint sur le plan de restructuration, l'État membre peut le notifier officiellement à la Commission. La Commission n'autorisera une mesure de recapitalisation ou de sauvetage des actifs dépréciés en tant qu'aide à la restructuration qu'une fois le plan de restructuration approuvé.
- 3.1.1. *Mesures de mobilisation de capitaux par la banque*
35. Dans le plan de mobilisation de capitaux approuvé par l'autorité de surveillance compétente, le bénéficiaire doit recenser et, dans la mesure du possible, sans compromettre sa viabilité, mettre en œuvre toutes les mesures de mobilisation de capitaux qui peuvent l'être. Ces mesures doivent notamment comprendre:
- a) des émissions de droits;
 - b) la conversion spontanée d'instruments de dette subordonnée en capital sur la base d'une incitation liée aux risques;
 - c) des exercices de gestion du passif qui doivent en principe servir intégralement à générer des fonds propres s'il n'est pas possible de remédier totalement au déficit de fonds propres et qu'une aide d'État est dès lors nécessaire;
 - d) des ventes d'actifs et de portefeuilles générant des fonds propres;
 - e) la titrisation de portefeuilles afin de générer des fonds propres à partir d'activités accessoires;
 - f) la non-distribution des bénéfices;
 - g) d'autres mesures réduisant les besoins en capitaux.
36. Si les mesures recensées sont mentionnées dans le plan de mobilisation de capitaux comme des mesures ne pouvant pas être mises en œuvre dans les six mois suivant la présentation de ce plan, la Commission consultera l'autorité de surveillance compétente afin de savoir si elle doit prendre les mesures proposées en considération en tant que mesures de mobilisation de capitaux.
37. Il convient de prévoir des mesures incitant les directions des banques à entreprendre de profondes restructurations en période de conjoncture favorable et à réduire ainsi la nécessité de recourir aux aides d'État. En conséquence, dans les cas où le recours aux aides d'État aurait raisonnablement pu être évité si des mesures appropriées avaient été prises en temps utile par la direction, il convient d'exiger de l'entité dont la restructuration ou la liquidation ordonnée ne peut se faire sans aide d'État qu'elle remplace, en principe, le président-directeur général de la banque ainsi que d'autres membres de son conseil d'administration si nécessaire.
38. Pour les mêmes raisons, l'entité en cause doit appliquer une politique de rémunération stricte pour ses dirigeants, ce qui suppose un plafonnement de la rémunération des dirigeants de la banque, combiné à des incitations permettant de garantir que cette dernière met en œuvre son plan de restructuration en poursuivant des objectifs viables pour l'entreprise qui s'inscrivent dans le long terme. Ainsi, toute banque bénéficiant d'une aide d'État sous la forme de mesures de recapitalisation ou de sauvetage d'actifs dépréciés doit limiter à un niveau approprié la rémunération totale de son personnel, y compris des membres de son conseil d'administration et de ses cadres supérieurs. Ce plafonnement de la rémunération totale doit concerner toutes les composantes fixes et variables de la rémunération totale et sur les pensions, et être conforme aux articles 93 et 94 de la directive de l'UE sur l'adéquation des fonds propres (DAFP IV) ⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁴⁾ Directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 2002/87/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance complémentaire des établissements de crédit, des entreprises d'assurance et des entreprises d'investissement appartenant à un conglomérat financier (JO L 176 du 27.6.2013, p. 338).

La rémunération totale de ces personnes ne peut ainsi excéder 15 fois le salaire moyen national observé dans l'État membre où le bénéficiaire est constitué en entreprise ⁽¹⁵⁾ ou 10 fois le salaire moyen des salariés de la banque bénéficiaire.

Les limitations des rémunérations doivent s'appliquer jusqu'à la fin de la période de restructuration ou jusqu'à ce que la banque ait remboursé l'aide d'État, selon l'événement qui se produit en premier.

39. Toute banque bénéficiant d'une aide d'État sous la forme de mesures de recapitalisation ou de sauvetage d'actifs dépréciés ne doit en principe pas verser d'indemnités de licenciement supérieures aux indemnités légales ou contractuelles.

3.1.2. Répartition des charges associant les actionnaires et les créanciers subordonnés

40. Les aides publiques peuvent engendrer un aléa moral et nuire à la discipline de marché. Pour réduire cet aléa moral, il convient de n'accorder les aides que selon des modalités prévoyant une juste répartition des charges associant les investisseurs existants.
41. La juste répartition des charges engendrera en principe, après absorption des pertes en priorité par les fonds propres, des contributions des détenteurs de titres hybrides et de titres de créance subordonnés. Les détenteurs de titres hybrides et de titres de créance subordonnés doivent contribuer, dans toute la mesure du possible, à la réduction du déficit de fonds propres. Ces contributions peuvent prendre la forme soit d'une conversion en fonds propres de base de catégorie 1 ⁽¹⁶⁾, soit d'une réduction de la valeur du principal des instruments. En tout état de cause, les sorties de trésorerie du bénéficiaire vers les détenteurs de tels titres doivent être évitées dans la mesure où cela est juridiquement possible.
42. La Commission n'exigera pas de contribution de la part des détenteurs de créances privilégiées (notamment à partir de dépôts assurés, de dépôts non assurés, d'obligations et de toute autre créance privilégiée) comme composante obligatoire de la répartition des charges en vertu des règles en matière d'aides d'État, que ce soit par conversion en fonds propres ou par réduction de la valeur des instruments.
43. Si le ratio de fonds propres de la banque qui souffre d'un déficit de fonds propres avéré reste supérieur au minimum réglementaire fixé par l'UE, la banque devrait en principe être en mesure de redresser sa position financière par ses propres moyens, notamment grâce aux mesures de mobilisation de capitaux visées au point 35. En l'absence de toute autre possibilité, notamment d'une action prudentielle imposant par exemple des mesures d'intervention précoce ou d'autres mesures correctrices, pour remédier au déficit confirmé par l'autorité de surveillance ou de résolution compétente, les titres de créance subordonnés doivent être convertis en fonds propres, en principe avant l'octroi d'une aide d'État.
44. Dans les cas où la banque ne respecte plus les exigences réglementaires minimales en matière de fonds propres, les titres de créance subordonnés doivent être convertis ou faire l'objet d'une réduction de valeur, en principe avant l'octroi d'une aide d'État. Les aides d'État ne peuvent être octroyées qu'une fois que les fonds propres, les titres hybrides et les titres de créance subordonnés ont pleinement contribué à compenser les pertes éventuelles.
45. Une exception aux exigences figurant aux points 43 et 44 peut être accordée lorsque la mise en œuvre de telles mesures risque de mettre en péril la stabilité financière ou de déboucher sur des résultats disproportionnés. Cette exception pourrait couvrir les cas où le montant de l'aide à recevoir est limité par rapport aux actifs de la banque pondérés en fonction des risques et où le déficit de fonds propres a été fortement réduit notamment grâce aux mesures de mobilisation de capitaux visées au point 35. Il est également possible d'éviter les résultats disproportionnés et de ne pas menacer la stabilité financière en planifiant différemment les mesures visant à remédier au déficit de fonds propres.
46. Dans le cadre de l'application des points 43 et 44, il convient de respecter le principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus désavantagé ⁽¹⁷⁾. Les créanciers subordonnés ne devraient donc pas recevoir moins, en termes économiques, que ce que leur instrument aurait valu en l'absence d'aide d'État.

⁽¹⁵⁾ Tel que publié sur le site web de l'OCDE, sous la rubrique «Salaires annuels moyens» en prix constants pour la dernière année disponible, <http://stats.oecd.org/Index.aspx>

⁽¹⁶⁾ Tel que défini à l'article 26 du règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1).

⁽¹⁷⁾ Cela peut par exemple se faire en créant une société de participation. La propriété de la banque serait inscrite à l'actif de la société de participation, tandis que les fonds propres, les titres hybrides et les titres de créance subordonnés figurant au bilan de la banque avant les interventions de l'État constitueraient le passif de la société de participation, présentant la même structure, en termes de priorité, que celle qui prévalait dans la banque avant l'intervention.

3.1.3. *Empêcher la sortie de capitaux avant une décision de restructuration*

47. Afin de limiter les aides au minimum nécessaire, il convient d'empêcher les sorties de capitaux le plus tôt possible. En conséquence, la Commission estime qu' à partir du moment où elle identifie ou aurait dû identifier ses besoins en capitaux, la banque doit prendre toutes les mesures nécessaires pour conserver ses fonds propres. En particulier, les établissements qui ont recensé des besoins en capitaux ou qui auraient dû le faire, doivent s'abstenir, à partir de ce moment:
- a) de verser des dividendes sur des actions ou de payer des coupons sur des instruments hybrides (ou tout autre instrument pour lequel le paiement de coupons est discrétionnaire);
 - b) de racheter une partie quelconque de leurs propres actions ou d'exercer une option d'achat sur des instruments hybrides pendant la période de restructuration sans l'accord préalable de la Commission; et
 - c) de racheter des instruments hybrides, à moins qu'une telle mesure, éventuellement combinée avec d'autres, ne permette à l'établissement de combler intégralement son déficit de fonds propres et soit assortie de conditions suffisamment proches des niveaux actuels du marché ⁽¹⁸⁾, ne dépassant pas de plus de 10 % le prix du marché, tout rachat devant être autorisé au préalable par la Commission;
 - d) de toute opération de gestion de capitaux sans l'autorisation préalable de la Commission;
 - e) d'adopter des pratiques commerciales agressives; et
 - f) de prendre une participation dans une entreprise, que ce soit par cession d'actifs ou par transfert d'actions. Cette exigence ne couvre pas: i) les acquisitions effectuées dans le cours normal de l'activité bancaire en ce qui concerne la gestion de créances existantes à l'égard d'entreprises en difficulté; ii) l'acquisition de participations dans des entreprises lorsque le prix d'achat payé est inférieur à 0,01 % de la taille du dernier bilan disponible de l'établissement au moment de l'achat et que le prix d'achat total payé pour l'ensemble des acquisitions de ce type à partir du moment de l'achat jusqu'à la fin de la période de restructuration est inférieur à 0,025 % de la taille de son dernier bilan disponible au moment considéré; et iii) l'acquisition d'une entreprise, après autorisation par la Commission, si elle est nécessaire, dans des circonstances exceptionnelles, pour rétablir la stabilité financière ou assurer une concurrence effective;
 - g) de faire la publicité de l'aide publique et d'adopter une stratégie commerciale agressive qu'ils n'appliqueraient pas en l'absence de soutien de l'État membre.
48. Comme il convient de veiller à ce que l'aide soit limitée au minimum nécessaire, si une banque prend des initiatives qui ne satisfont pas aux exigences énumérées au point 47 à un moment où ses besoins en capitaux supplémentaires auraient dû être évidents pour une entreprise bien gérée, la Commission majorera le montant de l'aide, aux fins de la définition des mesures nécessaires pour limiter les distorsions de concurrence, d'un montant équivalent à la sortie de capitaux.

3.1.4. *Couvrir le déficit résiduel de fonds propres au moyen d'une aide à la restructuration*

49. Si, après la mise en œuvre des mesures de mobilisation de capitaux et de répartition des charges, un déficit de fonds propres subsiste, il peut en principe être couvert par une recapitalisation publique, des mesures de sauvetage d'actifs dépréciés ou une combinaison des deux. Pour qu'une telle aide soit compatible avec le marché intérieur, le bénéficiaire doit communiquer à la Commission un plan de restructuration qui doit respecter les dispositions des chapitres concernés des communications liées à la crise.

3.2. **Aides au sauvetage sous la forme de mesures de recapitalisation et de sauvetage d'actifs dépréciés**

50. Dès lors que la Commission commence à appliquer les principes exposés dans la présente communication, l'État membre concerné doit lui notifier un plan de restructuration et obtenir l'autorisation de l'aide d'État avant l'adoption de toute mesure de recapitalisation ou de sauvetage d'actif dépréciés. Toutefois, la Commission peut, à titre exceptionnel, autoriser l'État membre à adopter temporairement de telles mesures en tant qu'aide au sauvetage avant l'approbation d'un plan de restructuration si ces mesures sont nécessaires pour préserver la stabilité financière. Si un État membre invoque cette clause de stabilité financière, la Commission demandera à l'autorité de surveillance compétente une analyse ex

⁽¹⁸⁾ Par exemple si le rachat est effectué avec une décote à deux chiffres en points de pourcentage de la valeur nominale par rapport au prix du marché (ou, en l'absence de marché, à une valeur approximative du prix du marché) pour générer des bénéfices ou si le rachat s'inscrit dans le cadre d'un échange permettant à l'établissement de crédit de disposer de capitaux de meilleure qualité réduisant son déficit de fonds propres.

ante confirmant l'existence d'un déficit de fonds propres réel (et non prévisionnel), de sorte que cette autorité serait tenue de retirer immédiatement l'agrément bancaire à l'établissement concerné en l'absence des mesures en cause. En outre, toute analyse de ce type devra démontrer que le risque exceptionnel pesant sur la stabilité financière ne peut être écarté par la levée de capitaux privés dans un délai suffisamment court ou par toute autre mesure temporaire causant moins de distorsions, comme par exemple une garantie de l'État.

51. Toute mesure de sauvetage relevant du point 50 doit être notifiée à la Commission. Pour être autorisée à titre temporaire par la Commission, une telle mesure doit respecter les règles régissant la rémunération et la répartition des charges inhérentes aux mesures en question, telles qu'énoncées dans la communication concernant les mesures de recapitalisation, la communication «prorogation» de 2011 et, le cas échéant, la communication concernant les actifs dépréciés.
52. En outre, les aides au sauvetage sous la forme de mesures de recapitalisation et de sauvetage d'actifs dépréciés ne doivent pas empêcher leur bénéficiaire de respecter les exigences concernant la répartition des charges énoncées dans la présente communication. Par conséquent, il convient soit de mettre en œuvre les mesures de répartition des charges exigées dans le cadre de l'aide au sauvetage, soit de concevoir les mesures de recapitalisation ou de sauvetage d'actifs dépréciés d'une manière qui permette la mise en œuvre des mesures de répartition des charges a posteriori. Cette mise en œuvre a posteriori peut être assurée, par exemple, par une recapitalisation prenant une forme qui soit prioritaire par rapport aux fonds propres et instruments de créance subordonnés existants, tout en respectant le cadre réglementaire et de surveillance en vigueur.
53. Une fois l'aide au sauvetage autorisée, l'État membre doit fournir un plan de restructuration conforme à la communication concernant les mesures de restructuration dans les deux mois suivant la date de la décision autorisant temporairement l'aide. Ce plan de restructuration sera évalué sur la base de la communication concernant les mesures de restructuration, en tenant compte des principes décrits dans la présente communication en ce qui concerne la répartition des charges.

3.3. Régimes de recapitalisation et de restructuration de petits établissements

54. Les aides en faveur des petites banques affectent généralement moins la concurrence que les aides accordées aux grandes banques. Pour cette raison et pour garantir un traitement administratif proportionné, il convient de permettre le recours à une procédure simplifiée pour les petites banques, tout en veillant à limiter au minimum les distorsions de concurrence. Aussi la Commission souhaite-t-elle autoriser les régimes de recapitalisation et de restructuration des petits établissements lorsque les objectifs de ces régimes sont clairement définis et qu'ils sont limités à une période de six mois, pour autant qu'ils respectent les principes énoncés dans les communications liées la crise, et notamment les exigences prévues par la présente communication en matière de répartition des charges. Tout régime de ce type ne peut en outre être appliqué qu'aux banques affichant un bilan total de 100 millions EUR au maximum. La somme des bilans des banques bénéficiant d'une aide au titre du régime ne peut dépasser 1,5 % du total de l'actif détenu par les banques sur le marché national de l'État membre concerné.
55. La Commission évaluera tout régime de ce type de manière à vérifier s'il atteint ses objectifs et est mis en œuvre correctement. À cet effet, l'État membre doit présenter tous les six mois à la Commission, après l'autorisation du régime, un rapport sur l'utilisation de ce dernier.

4. GARANTIES ET SOUTIENS DE TRÉSORERIE AUTRES QUE L'APPORT DE LIQUIDITÉS PAR LES BANQUES CENTRALES

56. Les soutiens de trésorerie et les garanties sur engagements permettent de stabiliser temporairement le passif du bilan d'une banque. Par conséquent, à la différence des mesures de recapitalisation ou de sauvetage d'actifs dépréciés, dont l'adoption doit en principe être précédée de la notification d'un plan de restructuration par l'État membre concerné et de son autorisation par la Commission, les garanties et les soutiens de trésorerie à octroyer après leur autorisation temporaire comme aides au sauvetage peuvent être notifiés par les États membres avant l'approbation, par la Commission, d'un plan de restructuration.
57. Les garanties et les soutiens de trésorerie peuvent être notifiés individuellement à la Commission; en outre, cette dernière peut aussi autoriser des régimes prévoyant des injections de liquidités pour une durée maximum de six mois.
58. De tels régimes doivent être limités aux banques ne souffrant pas d'un déficit de fonds propres. Lorsqu'une banque confrontée à un déficit de fonds propres a un urgent besoin de liquidités, une notification individuelle à la Commission est nécessaire⁽¹⁹⁾. En pareil cas, la Commission appliquera mutatis mutandis la procédure décrite aux points 32 à 34, notamment en exigeant un plan de restructuration ou de liquidation, sauf remboursement de l'aide dans les deux mois.

⁽¹⁹⁾ Les banques qui ont déjà reçu une aide au sauvetage autorisée à la date d'entrée en vigueur de la présente communication mais qui n'ont pas encore obtenu une autorisation définitive de l'aide à la restructuration peuvent bénéficier d'une aide au titre d'un régime de soutiens de trésorerie sans notification individuelle.

59. Pour pouvoir être autorisés par la Commission, les garanties et les soutiens de trésorerie doivent satisfaire aux conditions suivantes:
- a) les garanties ne peuvent être accordées que pour de nouvelles émissions de titres de créance privilégiée d'établissements de crédit (les dettes subordonnées sont exclues);
 - b) les garanties ne peuvent être accordées que sur des instruments de dette ayant une échéance de trois mois à cinq ans (ou de sept ans maximum dans le cas des obligations couvertes). Les garanties ayant une échéance de plus de trois ans doivent, sauf dans des cas dûment justifiés, être limitées à un tiers de l'encours des garanties accordées à la banque concernée;
 - c) le niveau minimal de rémunération des garanties d'État doit être conforme à la formule figurant dans la communication «prorogation» de 2011;
 - d) un plan de restructuration doit être soumis à la Commission dans un délai de deux mois pour toute garantie sur de nouveaux engagements ou sur des engagements renouvelés accordée à un établissement de crédit pour lequel, au moment de l'octroi de la nouvelle garantie, l'encours total des engagements garantis (y compris les garanties accordées avant la date de cette décision) dépasse un ratio de 5 % du total des engagements et un montant total de 500 millions EUR;
 - e) pour tout établissement de crédit provoquant l'appel de la garantie, un plan de restructuration ou de liquidation individuel doit être présenté dans les deux mois suivant l'activation de la garantie;
 - f) les bénéficiaires de garanties et de soutiens de trésorerie doivent s'abstenir de faire la publicité de l'aide publique et d'adopter une stratégie commerciale agressive qu'ils n'appliqueraient pas en l'absence de soutien de l'État membre.
60. En ce qui concerne les régimes de garanties et de soutiens de trésorerie, les critères supplémentaires suivants doivent être respectés:
- a) le régime doit être limité aux banques ne manquant pas de fonds propres, ainsi que certifié par l'autorité de surveillance compétente conformément au point 28;
 - b) les garanties ayant une échéance de plus de trois ans doivent être limitées à un tiers du total des garanties accordées à la banque concernée;
 - c) tous les trois mois, les États membres doivent faire rapport à la Commission sur: i) le fonctionnement du régime, ii) les émissions de dettes garanties et iii) les primes réelles facturées;
 - d) les États membres doivent compléter leurs rapports sur le fonctionnement du régime par des informations actualisées disponibles concernant le coût d'émission de dettes non garanties comparables (nature, volume, notation, monnaie).
61. Dans des cas exceptionnels, des garanties peuvent aussi être autorisées pour couvrir les expositions de la Banque européenne d'investissement à l'égard de banques dans le but de relancer l'octroi de crédits à l'économie réelle dans les pays où les conditions d'emprunt sont très difficiles par rapport à la moyenne de l'Union. Lors de son appréciation de mesures de ce type, la Commission examinera notamment si elles ne confèrent pas d'avantage indu qui pourrait par exemple servir à développer d'autres activités commerciales de ces banques. De telles garanties ne peuvent couvrir que des périodes de sept ans au maximum. S'il est autorisé par la Commission, l'octroi de telles garanties n'oblige pas la banque à présenter un plan de restructuration.

5. APPORT DE LIQUIDITÉS PAR LES BANQUES CENTRALES ET INTERVENTION DES SYSTÈMES DE GARANTIE DES DÉPÔTS ET DES FONDS DE RÉOLUTION

62. Les activités ordinaires des banques centrales liées à la politique monétaire, telles que les opérations d'open market et les facilités permanentes, ne relèvent pas des règles sur les aides d'État. L'octroi d'un soutien spécial à un établissement de crédit spécifique (communément appelé «aide d'urgence en cas de crise de liquidité») peut constituer une aide sauf si les conditions cumulatives suivantes sont remplies ⁽²⁰⁾:

⁽²⁰⁾ Dans de tels cas, les mesures seront appréciées ultérieurement comme éléments du plan de restructuration.

- a) l'établissement de crédit est temporairement non liquide mais solvable au moment de l'octroi de la facilité de trésorerie qui s'effectue dans des circonstances exceptionnelles et ne s'inscrit pas dans un ensemble plus vaste de mesures d'aide,
 - b) la facilité est entièrement garantie par une sûreté à laquelle s'appliquent des marges de sécurité appropriées, en fonction de sa qualité et de sa valeur de marché,
 - c) la banque centrale pratique à l'égard du bénéficiaire un taux d'intérêt pénalisateur,
 - d) la mesure est prise à l'initiative de la banque centrale et, en particulier, ne bénéficie pas de la contre-garantie de l'État.
63. Les interventions des fonds de garantie des dépôts visant à dédommager les déposants conformément aux obligations imposées aux États membres par la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts ⁽²¹⁾ ne constituent pas des aides d'État ⁽²²⁾. Toutefois, l'utilisation de ces fonds ou de fonds similaires pour soutenir la restructuration d'établissements de crédit peut constituer une aide d'État. Les fonds en question peuvent certes provenir du secteur privé, mais ils peuvent constituer des aides d'État dans la mesure où ils passent sous le contrôle de l'État et que la décision relative à l'utilisation des fonds est imputable à ce dernier ⁽²³⁾. La Commission appréciera la compatibilité des aides d'État accordées sous la forme d'interventions de ce type à la lumière de la présente communication.
64. Les aides d'État accordées sous la forme d'interventions d'un fonds de résolution seront appréciées au regard de la présente communication afin d'en évaluer la compatibilité avec le marché intérieur.

6. CONSIDÉRATIONS SPÉCIFIQUES RELATIVES AUX AIDES À LA LIQUIDATION

6.1. Principes généraux

65. Les États membres doivent encourager le retrait des opérateurs non viables, tout en permettant que le processus de retrait se déroule de façon ordonnée afin de préserver la stabilité financière. La liquidation ordonnée d'un établissement de crédit en difficulté doit toujours être envisagée lorsque l'établissement concerné ne peut recouvrer sa viabilité à long terme de façon crédible.
66. La Commission reconnaît qu'en raison des caractéristiques particulières des établissements de crédit et en l'absence de mécanismes permettant la résolution des défaillances d'établissements de crédit sans porter atteinte à leur stabilité financière, il pourrait ne pas être possible de liquider un établissement de crédit dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité ordinaire. C'est pourquoi les interventions de l'État visant à soutenir la liquidation d'établissements de crédit défaillants peuvent être considérées comme des aides compatibles avec le marché intérieur pour autant qu'elles respectent la condition fixée au point 44.
67. La liquidation ordonnée doit avoir pour objectif la cessation de l'activité de l'établissement de crédit défaillant sur une période limitée, ce qui implique qu'aucune nouvelle activité externe ne peut être entreprise. Les activités existantes peuvent toutefois être menées à leur terme si cela permet de réduire les coûts de la liquidation. En outre, cette dernière doit avoir autant que possible pour objectif de vendre des pans d'activité ou des parties d'actifs en recourant à une procédure concurrentielle. Lorsqu'une procédure de liquidation ordonnée est engagée, il importe que toute vente d'actifs contribue à réduire les coûts de liquidation.
68. Les États membres ont le choix entre plusieurs outils pour organiser la liquidation d'établissements de crédit défaillants. Toute aide d'État mise en œuvre pour soutenir une telle liquidation doit respecter les principes énoncés aux points 69 à 82.

6.2. Conditions d'autorisation des aides à la liquidation

69. Les États membres doivent fournir un plan organisant la liquidation ordonnée de l'établissement de crédit.
70. La Commission évaluera la compatibilité avec le marché intérieur des mesures d'aide à mettre en œuvre pour résoudre les défaillances d'établissements de crédit en suivant, mutatis mutandis, la procédure décrite aux sections 2, 3 et 4 de la communication concernant les mesures de restructuration pour les aides à la restructuration.

⁽²¹⁾ Directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 1994, relative aux systèmes de garantie des dépôts (JO L 135 du 31.5.1994, p. 5).

⁽²²⁾ Voir, par analogie, l'affaire T-351/02, Deutsche Bahn/Commission (Rec. 2006, p. II-1047), ainsi que l'affaire C-460/07, Puffer (Rec. 2009, p. I-3251, point 70).

⁽²³⁾ Voir le régime de liquidation danois (JO C 312 du 17.11.2010, p. 5).

71. Le caractère particulier de la liquidation ordonnée suscite les réflexions exposées aux points 72 à 78 ci-après.

6.2.1. *Limitation des coûts de liquidation*

72. Les États membres doivent démontrer que l'aide permet la liquidation ordonnée effective de l'établissement de crédit, tout en limitant son montant au minimum nécessaire pour maintenir l'établissement de crédit à flot pendant la liquidation compte tenu de l'objectif recherché et dans le respect des obligations prévues par la présente communication en matière de répartition des charges.

6.2.2. *Limitation des distorsions de concurrence*

73. Afin d'éviter des distorsions de concurrence indues, la phase de liquidation doit être limitée à la période strictement nécessaire au bon déroulement de la liquidation ordonnée.

74. Tant que l'établissement de crédit bénéficiaire poursuit ses activités, il ne peut ni exercer une concurrence active sur le marché ni se lancer dans de nouvelles activités. Ses opérations doivent en principe être limitées à la poursuite et à l'achèvement d'activités en attente avec des clients existants. Toute nouvelle activité avec des clients existants doit être limitée à la modification des clauses des contrats existants et à la restructuration de prêts existants, pour autant que de telles modifications améliorent la valeur actuelle nette des actifs concernés.

75. La politique de tarification de l'établissement de crédit à liquider doit viser à encourager les clients à trouver des solutions de remplacement plus intéressantes.

76. Lorsqu'un agrément bancaire est nécessaire, par exemple pour une structure de défaisance ou un établissement temporaire créé uniquement en vue de la liquidation ordonnée d'un établissement de crédit («banque relais»), cet agrément doit être limité aux activités strictement nécessaires au bon déroulement de la liquidation. L'agrément bancaire doit être retiré le plus vite possible par l'autorité de surveillance compétente.

6.2.3. *Répartition des charges*

77. Dans le cadre d'une liquidation ordonnée, il convient de veiller à réduire au maximum l'aléa moral, notamment en empêchant que des aides supplémentaires soient accordées au bénéfice des actionnaires et des détenteurs de titres de créance subordonnés. Par conséquent, les créances des actionnaires et des détenteurs de titres de créance subordonnés ne peuvent pas être transférées vers une activité économique toujours en cours.

78. Les obligations prévues aux sections 3.1.2 et 3.1.3 doivent être respectées mutatis mutandis.

6.3. Vente d'un établissement de crédit pendant la procédure de liquidation ordonnée

79. La vente d'un établissement de crédit au cours d'une procédure de liquidation ordonnée peut comporter des aides d'État en faveur de l'acheteur, sauf si elle est effectuée au moyen d'une procédure d'adjudication ouverte, inconditionnelle et concurrentielle et que les actifs sont cédés au plus offrant. Une telle procédure d'adjudication concurrentielle doit, si nécessaire, permettre la vente de certaines parties de l'établissement à des offrants différents.

80. Au moment de déterminer si une aide a été accordée à l'acheteur de l'établissement de crédit ou de parties de ce dernier, la Commission examinera en particulier si:

- a) le processus de vente est ouvert, inconditionnel et non discriminatoire,
- b) la vente se fait aux conditions du marché,
- c) l'établissement de crédit ou l'État (en fonction de la structure choisie) s'efforce de fixer le prix de vente le plus élevé possible pour les actifs et le passif en cause.

81. Si elle estime qu'une aide a été accordée à l'acheteur, la Commission évaluera séparément la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur.

82. Si une aide est accordée en faveur de l'activité économique à céder (et non à l'acheteur de cette activité), la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur fera l'objet d'un examen individuel à la lumière de la présente communication. Si le processus de liquidation comprend la vente d'une entité économique détenant une importante part de marché, la Commission évaluera la nécessité de prendre des mesures pour limiter les distorsions de concurrence provoquées par l'aide accordée à cette entité et vérifiera si l'entité issue de la vente est viable. Dans son appréciation de la viabilité de l'entité, la Commission tiendra dûment compte de la taille et de la puissance de l'acheteur en les comparant à celles de l'activité acquise.

6.4. Conditions d'autorisation des régimes de liquidation ordonnée

83. La mise en œuvre, par les États membres, de régimes visant à remédier au problème des établissements de crédit en difficulté peut prévoir la possibilité d'octroyer une aide pour garantir la liquidation ordonnée de ces derniers, tout en limitant les retombées négatives sur le secteur et l'économie dans son ensemble.
84. La Commission considère que les régimes d'aides à la liquidation en faveur des établissements de crédit de taille limitée ⁽²⁴⁾ peuvent être autorisés pour autant qu'ils soient conçus de manière à garantir le respect des exigences en matière de répartition des charges associant les actionnaires et les détenteurs de titres de créance subordonnés, telles qu'énoncées au point 44, à supprimer l'aléa moral et à résoudre les autres problèmes de concurrence.
85. La compatibilité des régimes de ce type sera appréciée à la lumière des conditions énoncées à la section 3. Lorsqu'ils notifient un régime à la Commission, les États membres doivent par conséquent communiquer des informations détaillées au sujet du processus engagé et des conditions fixées pour les interventions en faveur des établissements bénéficiaires.
86. Le degré de distorsion de la concurrence pouvant varier en fonction de la nature de l'établissement bénéficiaire et de son positionnement sur le marché, une appréciation individuelle peut se révéler nécessaire pour garantir que le processus n'engendre pas de distorsions de concurrence indues. Par conséquent, les aides accordées au titre d'un régime autorisé en faveur d'établissements de crédit dont l'actif total est supérieur à 3 000 millions EUR doivent faire l'objet d'une notification individuelle en vue de leur autorisation.

6.5. Suivi

87. Les États membres doivent fournir, au moins une fois par an, des rapports réguliers sur le fonctionnement de tout régime autorisé en vertu de la section 6.4. Ces rapports doivent aussi contenir des informations concernant chaque établissement de crédit faisant l'objet d'une liquidation conformément à la section 6.4.
88. Pour permettre à la Commission de suivre l'évolution du processus de liquidation ordonnée et son incidence sur la concurrence, les États membres doivent présenter des rapports réguliers (au moins une fois par an) sur l'évolution du processus pour chaque banque en cours de liquidation, ainsi qu'un rapport final au terme de la procédure de liquidation. Dans certains cas, un mandataire chargé du suivi, un mandataire chargé de la cession, ou les deux, peuvent être nommés pour garantir le respect des conditions et des obligations sur lesquelles se fonde l'autorisation de l'aide.

7. DATE D'APPLICATION ET DURÉE

89. La Commission appliquera les principes énoncés dans la présente communication à partir du 1^{er} août 2013.
90. Les notifications enregistrées par la Commission avant le 1^{er} août 2013 seront examinées au regard des critères en vigueur au moment de la notification.
91. La Commission examinera la compatibilité avec le marché intérieur de toute aide octroyée sans son autorisation, et donc en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité, sur la base de la présente communication si cette aide, ou une partie de celle-ci, est octroyée après la publication de la communication au *Journal officiel de l'Union européenne*.
92. Dans tous les autres cas, elle effectuera cet examen sur la base des communications liées à la crise en vigueur au moment de l'octroi de l'aide.
93. La Commission reverra la présente communication, si elle le juge approprié, de manière, notamment, à tenir compte des changements des conditions du marché ou de l'environnement réglementaire qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur les règles qui y sont énoncées.
94. La communication bancaire de 2008 est retirée avec effet au 31 juillet 2013.
95. Le point 47 et l'annexe 5 de la communication concernant les actifs dépréciés sont retirés.
96. La communication concernant les mesures de restructuration est adaptée comme suit:

Au point 4, la première phrase est remplacée par le texte suivant: «L'État membre qui a octroyé une aide à un établissement financier doit présenter un plan de restructuration, de façon à confirmer ou à restaurer sa viabilité à long terme sans aides publiques.»

⁽²⁴⁾ Voir par exemple l'affaire N 407/10, Danish winding-up scheme for banks (JO C 312 du 17.11.2010, p. 7).

La note 4 de bas de page relative au point 4 est retirée.

Au point 7, le troisième tiret est remplacé par le texte suivant: «La Commission appliquera le principe fondamental d'une juste répartition des charges entre les États membres et les banques bénéficiaires en tenant compte de la situation générale du secteur financier.»

Le point 8 est retiré.

Dans la note de bas de page 1 relative au point 21, la première phrase est remplacée par le texte suivant: «Voir la section 6 de la communication concernant le secteur bancaire de 2013».

Le point 25 est remplacé par le texte suivant: «Toute dérogation à une répartition des charges ex ante adéquate éventuellement accordée, à titre exceptionnel, avant l'approbation d'un plan de restructuration pour des raisons de stabilité financière, doit être compensée par l'apport d'une nouvelle contribution à un stade ultérieur de la restructuration, par exemple au moyen de clauses de récupération et/ou d'une restructuration de plus grande ampleur, comprenant des mesures supplémentaires visant à limiter les distorsions de concurrence.»
