

IV

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

DÉCISION DE L'AUTORITÉ DE SURVEILLANCE AELE

N° 191/09/COL

du 22 avril 2009

modifiant pour la soixante-dixième fois les règles de procédure et de fond dans le domaine des aides d'État par l'ajout d'un nouveau chapitre sur le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de l'EEE

L'AUTORITÉ DE SURVEILLANCE AELE ⁽¹⁾,

VU l'accord sur l'Espace économique européen ⁽²⁾, et notamment ses articles 61 à 63 et son protocole 26,

VU l'accord entre les États de l'AELE relatif à l'institution d'une Autorité de surveillance et d'une Cour de justice ⁽³⁾, et notamment son article 24 et son article 5, paragraphe 2, point b),

CONSIDÉRANT que, conformément à l'article 24 de l'accord Surveillance et Cour de justice, l'Autorité applique les dispositions de l'accord EEE en matière d'aides d'État,

CONSIDÉRANT que, conformément à l'article 5, paragraphe 2, point b), de l'accord Surveillance et Cour de justice, l'Autorité publie des notes ou des directives sur les sujets traités dans l'accord EEE, si celui-ci ou l'accord Surveillance et Cour de justice le prévoient expressément, ou si l'Autorité le considère nécessaire,

RAPPELANT les règles de procédure et d'application dans le domaine des aides d'État adoptées le 19 janvier 1994 par l'Autorité ⁽⁴⁾,

CONSIDÉRANT que la Commission des Communautés européennes (ci-après «la Commission européenne») a adopté, le

25 février 2009, une communication concernant le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté ⁽⁵⁾,

CONSIDÉRANT que cette communication présente également de l'intérêt pour l'Espace économique européen,

CONSIDÉRANT qu'il convient d'assurer l'application uniforme des règles de l'EEE en matière d'aides d'État dans l'ensemble de l'Espace économique européen,

CONSIDÉRANT que, conformément au point II de la section «REMARQUE GÉNÉRALE» figurant à la fin de l'annexe XV de l'accord EEE, l'Autorité doit adopter, après consultation de la Commission européenne, des actes correspondant à ceux adoptés par cette dernière,

AYANT CONSULTÉ la Commission européenne,

RAPPELANT que l'Autorité a consulté les États de l'AELE sur le sujet par lettre du 9 avril 2009,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les directives concernant les aides d'État sont modifiées par l'ajout d'un nouveau chapitre sur le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de l'EEE. Ce nouveau chapitre est annexé à la présente décision.

Article 2

La République d'Islande, la Principauté de Liechtenstein et le Royaume de Norvège sont destinataires de la présente décision.

⁽¹⁾ Ci-après dénommée l'Autorité.

⁽²⁾ Ci-après dénommé l'accord EEE.

⁽³⁾ Ci-après dénommé l'accord Surveillance et Cour de justice.

⁽⁴⁾ Directives d'application et d'interprétation des articles 61 et 62 de l'accord EEE et de l'article 1^{er} du protocole 3 de l'accord instituant une Autorité de surveillance et une Cour de justice, adoptées et publiées par l'Autorité le 19 janvier 1994, publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* (ci-après JO) L 231 du 3.9.1994, p. 1 et au supplément EEE n° 32 du 3.9.1994, p. 1. Les directives ont été modifiées en dernier lieu le 22 avril 2009. Elles sont ci-après dénommées «directives concernant les aides d'État». La version actualisée des directives concernant les aides d'État est disponible sur le site web de l'Autorité: (<http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>).

⁽⁵⁾ Publiée au JO C 72 du 26.3.2009, p. 1.

Article 3

Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi.

Fait à Bruxelles, le 22 avril 2009.

Par l'Autorité de surveillance AELE

Per SANDERUD
Président

Kurt JÄGER
Membre du Collège

ANNEXE

LE TRAITEMENT DES ACTIFS DÉPRÉCIÉS DANS LE SECTEUR BANCAIRE DE LA COMMUNAUTÉ ⁽¹⁾**1. Introduction**

- 1) Depuis la mi-2007, le fonctionnement des marchés du crédit interbancaire est gravement perturbé. Cette situation a entraîné une érosion de la liquidité dans le secteur bancaire et une réticence des banques à se financer mutuellement et à prêter à l'économie dans son ensemble. Les perturbations sur les marchés du crédit s'étant intensifiées au cours des dix-huit derniers mois, la crise financière s'est aggravée et l'économie mondiale est entrée dans une grave récession.
- 2) Il est difficile d'envisager une résolution de la crise financière et un redressement de l'économie mondiale sans garantir la stabilité du secteur bancaire et du système financier dans son ensemble. C'est là le seul moyen de rétablir la confiance des investisseurs et d'inciter les banques à réadopter un comportement normal en matière d'octroi de prêts. Aussi les États de l'EEE ont-ils pris des mesures, telles que l'injection de capitaux frais par l'apport de fonds publics et l'octroi de garanties d'État sur les emprunts des banques, pour soutenir la stabilité de leur secteur bancaire et pour appuyer l'activité de prêt.
- 3) Plusieurs États de l'EEE ont fait part de leur intention de compléter leurs mesures d'aide existantes en adoptant des plans de sauvetage des actifs bancaires dépréciés. L'annonce de ces mesures, parallèlement à une initiative similaire aux États-Unis, a déclenché un débat plus large au sein de l'EEE sur l'intérêt du sauvetage d'actifs en tant que mesure d'aide publique en faveur des banques. C'est dans le cadre de ce débat que la communication de la Commission européenne, qui correspond au présent chapitre des lignes directrices de l'Autorité de surveillance AELE dans le domaine des aides d'État, a été élaborée par les services de la Commission, en concertation avec la Banque centrale européenne (BCE), s'appuyant sur les recommandations adoptées le 5 février 2009 par l'eurosystème (voir annexe I).
- 4) Le présent chapitre se concentre sur les questions à régler par les États de l'AELE au moment d'envisager, d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures de sauvetage des actifs. Sur un plan général, ces questions concernent la philosophie qui sous-tend le sauvetage des actifs en tant que mesure visant à préserver la stabilité financière et à soutenir le prêt bancaire, les considérations à plus long terme sur la viabilité du secteur bancaire et la viabilité budgétaire qui doivent être prises en compte lors de l'examen des mesures de sauvetage des actifs et la nécessité d'une approche commune et coordonnée du sauvetage des actifs au sein de l'EEE, notamment pour garantir que les règles du jeu soient les mêmes pour tous. Dans le cadre d'une telle approche EEE, le présent chapitre propose aussi des orientations plus spécifiques sur l'application des règles en matière d'aides d'État au sauvetage des actifs, se concentrant sur des questions telles que i) les obligations de transparence et d'information, ii) la répartition des charges entre l'État, les actionnaires et les créanciers, iii) l'alignement des incitations pour les bénéficiaires sur les objectifs d'intérêt général, iv) les principes régissant les mesures de sauvetage des actifs en termes d'admissibilité, d'évaluation et de gestion des actifs dépréciés et v) les relations entre le sauvetage des actifs, d'autres mesures d'aides publiques et la restructuration des banques.

2. Le sauvetage des actifs pour préserver la stabilité financière et soutenir le prêt bancaire

- 5) Les objectifs immédiats des plans de sauvetage annoncés par les États de l'EEE en 2008 sont de préserver la stabilité financière et d'étayer l'offre de crédit à l'économie réelle. Il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives sur l'efficacité de ces plans, mais il est clair qu'ils ont permis d'écartier le risque d'un effondrement du système financier et ont renforcé le fonctionnement de marchés interbancaires importants. Par ailleurs, l'évolution de l'activité de prêt à l'économie réelle depuis l'annonce des plans de sauvetage a été défavorable, des statistiques récentes laissant apparaître une forte décélération de la croissance du crédit ⁽²⁾. Dans de nombreux États de l'EEE, les cas rapportés d'entreprises se voyant refuser l'accès au crédit sont à présent très nombreux et il semblerait que l'assèchement du crédit aille au-delà de ce que justifierait toute considération conjoncturelle.
- 6) Une des principales raisons avancées pour expliquer l'insuffisance du flux de crédit est l'incertitude qui entoure l'évaluation et la localisation des actifs dépréciés, source de problèmes dans le secteur bancaire depuis le début de la crise. Cette incertitude a non seulement continué à saper la confiance dans le secteur bancaire, mais a aussi affaibli l'effet des mesures d'aides publiques prises jusqu'à présent. La recapitalisation des banques a par exemple permis d'amortir la dépréciation des actifs, mais le tampon ainsi constitué a été en grande partie absorbé par les banques pour constituer des provisions destinées à faire face aux futures dépréciations d'actifs. Les banques ont déjà pris des

⁽¹⁾ Ce chapitre correspond à la communication de la Commission européenne intitulée «communication de la Commission concernant le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté».

⁽²⁾ Les chiffres officiels concernant la zone euro indiquent certes que les crédits bancaires aux entreprises résistent bien, mais la tendance qui sous-tend cette évolution s'affaiblit, les taux de croissance du crédit en rythme mensuel faiblissant nettement à la fin de 2008. En décembre 2008, les prêts bancaires au secteur privé (prêts aux non-IFM, à l'exclusion des gouvernements) ont diminué de 0,4 % par rapport à novembre.

mesures pour régler le problème des actifs dépréciés. Elles ont procédé à d'importantes réductions de valeur ⁽¹⁾, pris des mesures pour limiter les pertes restantes en reclassant les actifs dans leur bilan et ont progressivement mis des capitaux supplémentaires en réserve pour renforcer leur solvabilité. Cela n'a toutefois pas suffi à résoudre le problème de manière satisfaisante et l'ampleur inattendue du ralentissement économique laisse à présent augurer une poursuite et une aggravation de la détérioration de la qualité de crédit des actifs bancaires.

- 7) Le sauvetage des actifs résoudrait automatiquement la question de l'incertitude entourant la qualité du bilan des banques et contribuerait par conséquent au rétablissement de la confiance dans le secteur. Il pourrait aussi permettre d'éviter le risque de multiplication d'opérations de recapitalisation des banques du fait de l'accroissement de l'ampleur de la dépréciation des actifs sur fond de détérioration de l'économie réelle. Plusieurs États de l'EEE songent activement, sur cette base, au sauvetage des actifs bancaires dépréciés pour compléter d'autres mesures.
- 3. Considérations à plus long terme: retour à la viabilité dans le secteur bancaire et à la durabilité des finances publiques**
- 8) Les mesures de sauvetage des actifs doivent être élaborées et mises en œuvre aussi efficacement que possible pour atteindre les objectifs immédiats que sont la préservation de la stabilité financière et le soutien au prêt bancaire. Parmi les questions importantes à régler dans ce cadre figure la nécessité de garantir une participation adéquate aux mesures de sauvetage des actifs en fixant des prix et des conditions appropriés et, si nécessaire, en rendant cette participation obligatoire. Toutefois, l'élaboration et la mise en œuvre des mesures de sauvetage des actifs ne peuvent se concentrer exclusivement sur ces objectifs immédiats. Des considérations à plus long terme doivent aussi impérativement être prises en compte.
- 9) Si les mesures de sauvetage des actifs ne sont pas exécutées de manière à limiter le risque de distorsion grave de la concurrence entre banques (tant à l'intérieur des États de l'AELE qu'à l'échelle transfrontalière) dans le respect des lignes directrices de l'Autorité de surveillance AELE dans le domaine des aides d'État, notamment, le cas échéant, par la restructuration des bénéficiaires, le secteur bancaire de l'EEE s'en trouvera structurellement affaibli, ce qui aura un impact négatif sur le potentiel productif de l'économie dans son ensemble. En outre, l'intervention des pouvoirs publics risquerait de devenir une nécessité récurrente dans le secteur, ce qui pèserait de plus en plus lourdement sur les finances publiques. De tels risques sont sérieux compte tenu de l'ampleur probable de l'exposition des États. Afin de limiter le risque de tels dommages à plus long terme, l'intervention des pouvoirs publics devrait être judicieusement ciblée et accompagnée de garde-fous en matière de comportement, qui alignent les incitations offertes aux banques sur celles d'intérêt général. Ces mesures devraient participer à un effort global visant à restaurer la viabilité du secteur bancaire en s'appuyant sur la restructuration qui s'impose. La nécessité d'une restructuration du secteur bancaire en contrepartie des aides publiques est examinée plus en détail dans le cadre des règles relatives aux aides d'État abordées dans les parties 5 et 6 ci-après.
- 10) Lorsqu'ils examinent l'élaboration et la mise en œuvre de mesures de sauvetage des actifs, les États de l'AELE se doivent absolument de tenir compte du contexte budgétaire. Les estimations des réductions de valeur des actifs totales attendues donnent à penser que le coût budgétaire - réel, imprévu ou les deux - du sauvetage des actifs pourrait être très élevé, tant en termes absolus que par rapport au PIB des États de l'AELE. L'aide publique fournie sous la forme de sauvetage des actifs (et par le biais d'autres mesures) ne peut être d'une ampleur telle qu'elle soulève des problèmes au sujet de la durabilité des finances publiques tels que le surendettement ou des problèmes de financement. Ces considérations sont particulièrement importantes dans le contexte actuel de l'aggravation des déficits budgétaires, du relèvement des niveaux de la dette publique et des défis à relever en matière d'émission d'obligations d'État.
- 11) Plus particulièrement, la situation budgétaire des États de l'AELE sera un facteur important à prendre en compte dans le choix du mécanisme de gestion des actifs faisant l'objet d'un sauvetage, qu'il s'agisse d'achat d'actifs, de garantie d'actifs, d'échange d'actifs ou d'un mécanisme hybride ⁽²⁾. L'impact sur la crédibilité budgétaire ne peut varier fortement selon l'approche choisie pour le sauvetage des actifs du fait que les marchés financiers devraient anticiper les pertes potentielles sur une base identique ⁽³⁾. Une approche requérant l'achat inconditionnel d'actifs dépréciés aurait toutefois un impact plus immédiat sur les ratios budgétaires et le financement du budget public. Si le choix du mécanisme de gestion des actifs dépréciés relève de la responsabilité de chaque État de l'AELE, des approches hybrides prévoyant d'éliminer les actifs toxiques du bilan des banques pour les loger dans une entité séparée (en

⁽¹⁾ De la mi-2007 au premier trimestre de 2009, les réductions de valeur des actifs ont atteint un total 1 063 milliards d'USD, dont 737,6 milliards pour les banques établies aux États-Unis et 293,7 milliards pour celles établies en Europe, la Suisse prenant à son compte, dans ce dernier montant, 68 milliards d'USD. Malgré l'ampleur des réductions de valeur déjà communiquées, le FMI estime actuellement que le total des pertes bancaires liées à la dépréciation des actifs devrait atteindre 2 200 milliards d'USD. Cette estimation, qui se fonde sur la détention, à l'échelon mondial, d'hypothèques, de crédits à la consommation et de dettes d'entreprises originaires des États-Unis et titrisés, ne cesse de croître depuis le début de la crise. Certains observateurs du marché laissent entendre que les pertes totales pourraient être nettement plus élevées. À titre d'exemple, Nouriel Roubini, qui a toujours soutenu que les estimations officielles étaient trop basses, affirme à présent que les pertes totales pourraient s'élever à 3 600 milliards d'USD pour les seuls États-Unis.

⁽²⁾ Ces mécanismes sont examinés de manière plus détaillée à l'annexe 2.

⁽³⁾ Les achats d'actifs par les pouvoirs publics n'impliquent pas nécessairement un coût budgétaire élevé à plus long terme si une partie suffisante des actifs acquis peut ensuite être vendue avec un bénéfice (voir les exemples américain et suédois à l'annexe 2). Ils impliquent toutefois des dépenses budgétaires préalables qui accroîtraient la dette publique brute et les besoins de financement bruts des pouvoirs publics. Une approche fondée sur l'échange de la dette publique contre des actifs dépréciés pourrait être utilisée pour atténuer les problèmes opérationnels liés à l'émission, mais n'éviterait pas l'impact sur les ratios budgétaires ni un accroissement de l'offre de dette publique sur le marché.

interne ou en externe) qui bénéficie d'une certaine manière de la garantie des pouvoirs publics pourraient être envisagées. Une telle approche est attrayante en ce sens qu'elle offre bon nombre des avantages générés par l'approche fondée sur l'achat d'actifs du point de vue de la restauration de la confiance dans le système bancaire, tout en limitant l'impact budgétaire immédiat.

- 12) Compte tenu de la pénurie de ressources budgétaires, il peut être opportun d'axer les mesures de sauvetage des actifs sur un nombre limité de banques d'importance systémique. Pour certains États de l'AELE, la marge de manœuvre risque d'être fortement restreinte en raison des contraintes budgétaires auxquelles ils sont actuellement soumis et/ou de la taille du bilan de leurs banques par rapport au PIB.

4. Nécessité d'une approche commune et coordonnée au sein de l'EEE

- 13) S'agissant du type de mesure à prendre pour sauver les actifs, il importe de concilier les objectifs immédiats – restaurer la stabilité financière et le prêt bancaire – avec la nécessité d'éviter des dommages à plus long terme pour le secteur bancaire au sein de l'EEE, pour le marché de l'EEE et pour l'économie dans son ensemble. Le meilleur moyen d'y parvenir est d'adopter une approche commune et coordonnée au sein de l'EEE, axée sur les grands objectifs suivants:

- stimuler la confiance du marché en démontrant la capacité à apporter, au niveau de l'EEE, une réponse appropriée à la crise financière et en créant des perspectives de retombées positives entre États de l'EEE et sur les marchés financiers au sens large,
- limiter les retombées négatives entre États de l'EEE lorsque l'instauration de mesures de sauvetage des actifs par un État de l'EEE qui est le premier à en prendre l'initiative exerce une pression sur les autres États de l'EEE, les forçant à suivre le mouvement, et risque de lancer une course aux subventions entre les États de l'EEE,
- protéger le marché des services financiers de l'EEE en veillant à la cohérence des mesures de sauvetage des actifs instaurées par les États de l'EEE et en résistant au protectionnisme financier,
- garantir le respect des obligations de contrôle des aides d'État et de toute autre obligation juridique en continuant à veiller à la cohérence entre les mesures de sauvetage des actifs et en limitant au maximum les distorsions de concurrence et l'aléa moral.

- 14) La coordination entre les États de l'EEE ne serait nécessaire qu'à un niveau général et n'empêcherait pas de préserver, parallèlement, la souplesse nécessaire pour adapter les mesures aux situations spécifiques de chaque banque. À défaut de coordination préalable suffisante, bon nombre de ces objectifs ne pourront être atteints qu'en imposant des obligations supplémentaires a posteriori en matière de contrôle des aides d'État. Des orientations communes concernant les caractéristiques de base des mesures de sauvetage contribueraient par conséquent à réduire au minimum la nécessité de procéder à des corrections et à des ajustements à la suite de l'appréciation au regard des règles relatives aux aides d'État. Ces orientations sont développées dans les parties qui suivent.

5. Orientations concernant l'application des règles en matière d'aides d'État aux mesures de sauvetage des actifs

- 15) En principe, il appartient aux banques d'apprécier les risques liés aux actifs qu'elles achètent et de s'assurer qu'elles sont en mesure de couvrir les pertes que ces actifs sont susceptibles de générer⁽¹⁾. Le sauvetage des actifs peut cependant être envisagé pour soutenir la stabilité financière. Les mesures publiques de sauvetage des actifs constituent des aides d'État dans la mesure où elles libèrent la banque bénéficiaire de la nécessité d'enregistrer soit une perte, soit une réserve pour perte prévisible sur ses actifs dépréciés (ou l'indemnisent en conséquence) et/ou libèrent du capital réglementaire pour d'autres usages. C'est notamment le cas lorsque des actifs dépréciés sont achetés ou assurés à une valeur supérieure au prix du marché, ou si le prix de la garantie n'offre pas à l'État une compensation suffisante au regard de la responsabilité maximale qu'il risque de devoir assumer au titre de cette garantie⁽²⁾.
- 16) Toute aide accordée en vue de financer une mesure de sauvetage des actifs doit respecter les principes généraux de nécessité, de proportionnalité et de minimisation des distorsions de concurrence. Ce type d'aide entraîne d'importantes distorsions de concurrence entre les banques bénéficiaires et celles qui ne le sont pas, ainsi qu'entre banques bénéficiaires ayant des besoins de niveaux différents. Les banques fondamentalement saines ne bénéficiant pas des mesures de sauvetage des actifs peuvent être amenées à envisager le recours à l'intervention des pouvoirs publics pour préserver leur position concurrentielle sur le marché. Des distorsions de concurrence analogues peuvent apparaître entre les États de l'EEE, entraînant un risque de course aux subventions entre ces derniers (qui tenteraient ainsi de sauver leurs banques sans tenir compte des conséquences que cela entraîne pour les banques des autres États de l'EEE) et de dérive vers un protectionnisme financier et une fragmentation du marché intérieur. La participation à un régime de sauvetage des actifs doit donc être subordonnée au respect de critères objectifs clairement définis, afin d'éviter que certaines banques ne puissent bénéficier d'avantages indus.

(1) Les banques détiennent généralement divers types d'actifs, parmi lesquels: des espèces, des actifs financiers (bons du Trésor, titres de créance, titres de participation, prêts négociés et produits de base), des produits dérivés (contrats d'échange, options), des prêts, des placements financiers, des immobilisations incorporelles et des immobilisations corporelles. Des pertes peuvent survenir quand les actifs sont vendus sous leur valeur comptable, quand leur valeur est réduite et que des réserves sont constituées pour couvrir des pertes prévisibles ou encore a posteriori, quand les flux de revenus à l'échéance sont inférieurs à la valeur comptable.

(2) Une garantie est présumée constituer une aide d'État lorsque la banque bénéficiaire ne peut pas trouver, sur le marché, un opérateur privé indépendant acceptant de lui fournir une garantie analogue. Le montant de l'aide d'État correspond à la position débitrice nette maximale de l'État.

- 17) L'Autorité de surveillance AELE (ci-après «l'Autorité») a défini les principes régissant l'application des règles relatives aux aides d'État, et notamment de l'article 61, paragraphe 3, point b), de l'accord EEE, à toute mesure de soutien prise en faveur des banques dans le contexte de la crise financière mondiale dans ses directives concernant les institutions financières ⁽¹⁾. L'Autorité a ensuite fourni des orientations plus détaillées quant à l'application concrète de ces principes aux mesures de recapitalisation dans un nouveau chapitre des directives concernant les aides d'État ⁽²⁾. Dans le même esprit, les orientations qui suivent, qui reposent sur les mêmes principes, recensent les caractéristiques essentielles des mesures ou plans de sauvetage des actifs, ce qui permet de déterminer à la fois leur efficacité et leur incidence sur la concurrence. Ces orientations s'appliquent de la même façon à toutes les banques bénéficiant de mesures de sauvetage des actifs, quelle que soit leur situation individuelle, mais les implications concrètes de leur application peuvent varier en fonction de la viabilité du bénéficiaire et de son profil de risque. Les principes sur lesquels reposent les présentes orientations s'appliquent mutatis mutandis lorsque deux États de l'EEE ou plus coordonnent entre eux des mesures de sauvetage des actifs prises en faveur de banques transfrontalières.
- 18) Les présentes orientations visent à définir des principes et conditions coordonnés afin d'assurer, autant que possible, l'efficacité des mesures de sauvetage des actifs dans le marché de l'EEE, en tenant compte de l'objectif à long terme qu'est le retour à une situation normale sur le marché et en faisant preuve de suffisamment de souplesse pour pouvoir s'adapter à des spécificités particulières ou prévoir des mesures ou procédures supplémentaires aux niveaux individuel ou national si la stabilité financière l'exige. Des mesures efficaces de sauvetage des actifs doivent avoir pour effet de préserver l'activité de prêt en faveur de l'économie réelle.
- 5.1. *Identification appropriée du problème et options envisageables: transparence totale et information complète ex ante sur les dépréciations d'actifs, et évaluation initiale des banques éligibles*
- 19) Toute mesure de sauvetage des actifs doit se fonder sur une identification claire de l'ampleur des problèmes rencontrés par la banque en matière d'actifs, de sa solvabilité intrinsèque avant l'octroi de l'aide et de ses perspectives de retour à la viabilité, compte dûment tenu de toutes les autres solutions envisageables, en vue de faciliter le processus de restructuration nécessaire, d'éviter toute distorsion des incitations pour l'ensemble des parties prenantes et d'éviter également toute utilisation des ressources publiques qui n'aurait pas pour effet de rétablir les flux de crédit habituels au bénéfice de l'économie réelle.
- 20) Aussi, en vue de minimiser le risque que les autorités publiques doivent intervenir régulièrement en faveur des mêmes bénéficiaires, l'admission au bénéfice d'une mesure de sauvetage des actifs devrait être subordonnée au respect des critères ci-dessous:
- en ce qui concerne leurs demandes d'aide, les banques éligibles devront faire preuve d'une transparence totale ex ante et fournir des informations complètes sur les dépréciations pour chaque actif concerné par les mesures de sauvetage, le tout fondé sur une évaluation adéquate des actifs, certifiée par des experts indépendants reconnus et validée par l'autorité de supervision compétente, conformément aux principes d'évaluation explicités au point 5.5 ⁽³⁾. La communication des informations relatives aux dépréciations d'actifs doit se faire avant toute intervention des pouvoirs publics. Ces informations doivent permettre de déterminer le montant de l'aide et des pertes subies par la banque du fait de la cession des actifs ⁽⁴⁾,
 - une demande d'aide introduite par une banque doit être suivie d'un examen complet des activités et du bilan de cette banque, afin d'évaluer l'adéquation de ses fonds propres et ses perspectives de viabilité future (examen de la viabilité). Cet examen doit être effectué parallèlement à la certification des actifs dépréciés concernés par le plan de sauvetage des actifs mais, étant donné son ampleur, il pourrait être achevé après l'admission de la banque au bénéfice du plan de sauvetage des actifs. Les résultats de l'examen de la viabilité sont ensuite notifiés à l'Autorité et sont pris en considération au moment de l'évaluation des mesures de suivi nécessaires (voir la section 6).
- 5.2. *Partage des coûts liés aux actifs dépréciés entre l'État, les actionnaires et les créanciers*
- 21) En règle générale, les banques devraient, dans toute la mesure du possible, supporter les pertes liées aux actifs dépréciés. Cela requiert, premièrement, une transparence totale et une information complète ex ante, suivies de l'évaluation correcte des actifs préalablement à l'intervention des pouvoirs publics, ainsi qu'une rémunération correcte de l'État en contrepartie de la mesure de sauvetage des actifs, quelle qu'en soit la forme, de façon à garantir l'équivalence de la responsabilité de l'actionnaire et de la répartition des charges indépendamment du mode

⁽¹⁾ Partie VIII des lignes directrices de l'Autorité dans le domaine des aides d'État: «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», publiée au JO L 231 du 20.1.2011, p. 1 et au supplément EEE no 3 du 20.1.2011, p. 1. La version actualisée des lignes directrices de l'Autorité dans le domaine des aides d'État est disponible sur le site web de l'Autorité:

(<http://www.efasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>).

⁽²⁾ Partie VIII des lignes directrices de l'Autorité dans le domaine des aides d'État: «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», publiée au JO L 231 du 20.1.2011, p. 1 et au supplément EEE no 3 du 20.1.2011, p. 1. La version actualisée des directives de l'Autorité dans le domaine des aides d'État est disponible sur le site web de l'Autorité:

(<http://www.efasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>).

⁽³⁾ Sans préjudice de la nécessité de rendre publique l'incidence sur le bilan d'une mesure de sauvetage des actifs impliquant une répartition des charges appropriée, les termes «transparence» et «information complète» s'entendent comme la transparence à l'égard des autorités nationales, des experts indépendants concernés et de l'Autorité.

⁽⁴⁾ Le montant de l'aide correspond à la différence entre la valeur de cession des actifs (qui se fonde, en principe, sur leur valeur économique réelle) et le prix du marché. Dans le présent chapitre, les pertes subies correspondent à la différence entre la valeur de cession des actifs et leur valeur comptable. Les pertes réelles ne sont généralement connues qu'a posteriori.

d'intervention précis choisis. La combinaison de ces divers éléments devrait permettre d'assurer une cohérence globale en ce qui concerne la répartition des charges dans le cadre de différentes formes de soutien public, compte tenu des caractéristiques distinctives des différents types d'aide ⁽¹⁾.

- 22) Une fois les actifs évalués de façon appropriée et les pertes correctement déterminées ⁽²⁾, et dans le cas où l'absence d'intervention de l'État entraînerait une situation d'insolvabilité technique, il convient soit de placer la banque sous administration judiciaire, soit de décider de sa liquidation, conformément au droit de l'EEE et au droit national. Dans de telles circonstances, afin de préserver la stabilité financière et la confiance, il peut se révéler approprié de fournir une protection ou des garanties aux détenteurs d'obligations ⁽³⁾.
 - 23) Lorsque la mise sous administration judiciaire d'une banque ou sa liquidation en bonne et due forme sont contre-indiquées pour des raisons de stabilité financière ⁽⁴⁾, une aide sous forme de garantie ou d'achat d'actifs, limitée au strict minimum, pourrait être accordée aux banques, de sorte qu'elles puissent poursuivre leurs activités pendant la durée nécessaire pour concevoir un plan de restructuration ou de liquidation en bonne et due forme. Dans de tels cas, il faut également s'attendre à ce que les actionnaires supportent les pertes au moins jusqu'à ce que les limites réglementaires en matière d'adéquation des fonds propres soient atteintes. Des nationalisations sont également des options envisageables.
 - 24) Lorsqu'il n'est pas possible de prévoir une répartition des charges complète ex ante, la banque devrait être invitée à contribuer à la couverture des pertes ou des risques à un stade ultérieur, par exemple au moyen de clauses de reprise ou, dans le cas d'un régime d'assurance, par une clause de «premier risque», que la banque devra supporter (généralement fixé à un minimum de 10 %) et une clause de «partage des risques résiduels», grâce à laquelle la banque participe, à hauteur d'un pourcentage déterminé (généralement fixé à un minimum de 10 % également), à la couverture des risques supplémentaires éventuels ⁽⁵⁾.
 - 25) En règle générale, plus la contribution initiale est faible, plus une participation des actionnaires à un stade ultérieur sera nécessaire, sous la forme d'une conversion des pertes subies par l'État en actions de la banque et/ou de mesures de compensation supplémentaires visant à limiter les distorsions de concurrence au moment de l'évaluation de la restructuration nécessaire.
- 5.3. *Alignement des incitations pour la participation aux plans de sauvetage des actifs sur les objectifs d'intérêt général*
- 26) En règle générale, les plans de sauvetage des actifs dépréciés devraient prévoir une période de soumission des demandes de participation limitée à six mois à compter du lancement du plan de sauvetage par les pouvoirs publics. Cela aura pour effet de réduire l'intérêt pour les banques de retarder la publication des informations nécessaires dans l'espoir de bénéficier de mesures de sauvetage plus avantageuses à une date ultérieure, tout en facilitant une résolution rapide des problèmes bancaires avant que le ralentissement de l'activité économique n'aggrave encore la situation. Au cours de cette période de six mois, les banques pourraient soumettre des «paniers» d'actifs éligibles devant faire l'objet des mesures de sauvetage, avec une possibilité de reconduction ⁽⁶⁾.
 - 27) Des mécanismes appropriés seront peut-être nécessaires pour garantir que les banques qui en ont le plus besoin participent aux plans de sauvetage des actifs des pouvoirs publics. De tels mécanismes pourraient imposer une obligation de participation et devraient, au minimum, prévoir l'information obligatoire des autorités de supervision. L'obligation pour toutes les banques de révéler l'ampleur de leurs problèmes liés à des actifs permettra d'identifier clairement la nécessité de lancer un plan de sauvetage des actifs au niveau d'un État de l'AELE déterminé, de même que l'étendue qu'il convient de donner à ce plan.
 - 28) Lorsque la participation n'est pas obligatoire, le plan de sauvetage peut inclure des incitations appropriées (telles que l'octroi de bons de souscription ou de droits aux actionnaires existants, de façon à ce qu'ils puissent souscrire, à des conditions préférentielles, à de futures augmentations de capital réservées aux investisseurs privés) en vue de faciliter son acceptation par les banques sans déroger aux principes de transparence, d'obligation d'information, d'évaluation à la juste valeur et de répartition des charges.
 - 29) La participation après l'expiration de la période de soumission des demandes fixée à six mois ne sera possible que dans des circonstances exceptionnelles et imprévisibles dont la responsabilité n'incombe pas à la banque ⁽⁷⁾, et sous réserve de conditions plus strictes, telles qu'une rémunération plus élevée de l'État et/ou des mesures de compensation plus importantes.

⁽¹⁾ Les mesures de sauvetage des actifs sont relativement comparables à des injections de capital, dans la mesure où elles fournissent un mécanisme d'absorption des pertes et ont un effet sur les fonds propres réglementaires. Cependant, avec les premières, l'État est généralement exposé à un risque plus élevé, lié à un portefeuille spécifique d'actifs dépréciés, sans contribution directe des autres activités et fonds de la banque générant des revenus, et qui est supérieur au risque lié à une prise de participation éventuelle dans la banque. Les inconvénients étant plus importants et les avantages plus limités que dans le cas d'une injection de capital, la rémunération du sauvetage des actifs devrait, en principe, être supérieure.

⁽²⁾ En comparant la valeur comptable des actifs avec leur valeur de cession (c'est-à-dire leur valeur économique réelle).

⁽³⁾ La protection des actionnaires doit, en principe, être exclue. Voir les décisions NN 39/08 (Danemark, aide en faveur de la liquidation de la Roskilde Bank) et NN 41/08 (Royaume-Uni, aide au sauvetage en faveur de Bradford & Bingley) de la Commission.

⁽⁴⁾ Cela peut être le cas lorsque la taille ou le type d'activités de la banque seraient impossibles à gérer dans le cadre d'une procédure administrative ou judiciaire ou par l'intermédiaire d'une liquidation en bonne et due forme sans avoir des implications systémiques dangereuses sur les autres établissements financiers ou sur les crédits à l'économie réelle. Une justification par l'autorité monétaire et/ou par l'autorité de supervision serait nécessaire à cet égard.

⁽⁵⁾ D'autres facteurs, tels qu'une rémunération plus élevée, par exemple, peuvent avoir une incidence sur la définition du niveau de participation approprié. En outre, il a été constaté que les compensations a posteriori n'interviennent parfois que plusieurs années après l'adoption de la mesure et peuvent ainsi prolonger de façon peu satisfaisante l'incertitude liée à l'évaluation des actifs dépréciés. Les clauses de reprise fondées sur une évaluation ex ante permettraient d'éviter ce problème.

⁽⁶⁾ Pour le cas des actifs couverts par le plan de sauvetage arrivant à échéance ultérieurement.

⁽⁷⁾ Sont considérées comme «imprévisibles» les circonstances qui n'auraient pu en aucune manière être anticipées par la direction de l'entreprise au moment où elle a pris sa décision de ne pas participer au plan de sauvetage des actifs au cours de la période de soumission des demandes de participation, et qui ne résultent pas de la négligence ni d'une erreur de la part de la direction de l'entreprise ni des décisions du groupe auquel elle appartient. Sont jugées «exceptionnelles», les circonstances qui le sont compte non tenu de la crise actuelle. Les États de l'AELE souhaitant invoquer de telles circonstances communiquent toutes les informations nécessaires à l'Autorité.

- 30) L'accès au sauvetage des actifs devrait toujours être subordonné à un certain nombre de contraintes comportementales appropriées. En particulier, il conviendrait d'imposer aux banques bénéficiaires des garde-fous garantissant que les effets des mesures de sauvetage sur leur capital sont exploités pour accorder des crédits et répondre, comme il se doit, à la demande conformément à des critères commerciaux et sans discrimination, et non pour financer une stratégie de croissance (notamment des acquisitions de banques saines) au détriment de leurs concurrents.
- 31) Il conviendrait aussi d'envisager des restrictions quant à la politique suivie en matière de dividendes ainsi qu'un plafonnement de la rémunération des dirigeants des banques. La définition de contraintes spécifiques en matière comportementale devrait se fonder sur une évaluation de leur proportionnalité tenant compte des divers facteurs pouvant justifier la nécessité d'une restructuration (voir la section 6).
- 5.4. *Éligibilité des actifs*
- 32) Au moment de déterminer l'éventail des actifs éligibles au bénéfice de mesures de sauvetage, il convient de trouver un équilibre entre la réalisation de l'objectif d'une stabilité financière immédiate et la nécessité de garantir le retour au fonctionnement normal du marché à moyen terme. Les actifs communément qualifiés de «toxiques» (à titre d'exemple, les titres adossés à des créances hypothécaires américaines et les fonds spéculatifs et produits dérivés associés), qui ont déclenché la crise financière et sont, pour la plupart, devenus non liquides ou ont connu d'importantes corrections de valeur à la baisse, sont, de toute évidence, en grande partie responsables de l'incertitude et du scepticisme régnant au sujet de la viabilité des banques. Limiter l'éventail des actifs éligibles à ce type d'actifs aurait pour effet de réduire l'exposition de l'État aux pertes potentielles et de contribuer à la prévention des distorsions de concurrence⁽¹⁾. Cependant, une mesure de sauvetage au champ d'application trop limité risquerait de ne pas permettre le rétablissement de la confiance dans le secteur bancaire, étant donné la diversité des problèmes spécifiques rencontrés par les États de l'EEE et les banques, et compte tenu du fait que le problème de la dépréciation s'est maintenant propagé à d'autres actifs. On peut en déduire qu'il faudrait adopter une approche pragmatique comprenant des éléments de flexibilité, ce qui permettrait de faire bénéficier d'autres actifs des mesures de sauvetage dans une mesure appropriée et lorsque cela est dûment justifié.
- 33) Une approche commune et coordonnée, au sein de l'EEE, de l'identification des actifs éligibles aux mesures de sauvetage est nécessaire pour éviter les distorsions de concurrence entre les États de l'EEE et au sein du secteur bancaire de l'EEE, tout en limitant l'intérêt pour les banques transfrontalières de s'engager dans un arbitrage entre différentes mesures de sauvetage nationales. Pour faire en sorte que l'identification des actifs éligibles se fasse de façon cohérente d'un État de l'EEE à un autre, il convient de définir des catégories d'actifs («paniers») en tenant compte de l'éventail existant des dépréciations. Des orientations plus détaillées sur la définition de ces catégories sont fournies à l'annexe 3. L'utilisation de ces catégories d'actifs faciliterait la comparaison des banques et de leurs profils de risque dans l'ensemble de l'EEE. Les États de l'AELE auraient ensuite à décider des catégories d'actifs qui peuvent prétendre au bénéfice des mesures de sauvetage et dans quelle mesure, sous réserve de l'examen, par l'Autorité, du degré de dépréciation des actifs choisis.
- 34) Il convient de concevoir une stratégie proportionnée permettant aux États de l'AELE dont le secteur bancaire est en outre pénalisé par d'autres facteurs d'une ampleur telle que la stabilité financière s'en trouve menacée (par exemple, l'éclatement d'une bulle sur leur marché immobilier) d'étendre l'éligibilité aux mesures de sauvetage à des catégories d'actifs bien définies correspondant à cette menace systémique, pour autant que ce soit dûment justifié et sans restrictions quantitatives.
- 35) Afin de tenir compte de la diversité des situations tant dans les États de l'AELE que dans les banques, une souplesse supplémentaire pourrait encore être envisagée pour donner la possibilité aux banques de bénéficier de mesures de sauvetage pour des actifs qui ne répondent pas aux critères d'éligibilité définis ci-dessus, sans qu'il soit nécessaire de fournir une justification spécifique, à concurrence d'un maximum de 10 à 20 % du total des actifs bancaires concernés par un mécanisme de sauvetage. Cependant, les actifs qui ne peuvent pas être actuellement considérés comme dépréciés ne devraient pas être admis au bénéfice d'un plan de sauvetage. Le sauvetage des actifs ne doit pas servir à fournir une assurance illimitée contre les futures conséquences d'une récession.
- 36) En principe, plus les critères d'éligibilité sont larges et plus grande est la proportion que représentent les actifs concernés dans le portefeuille de la banque, plus les restructurations et les mesures correctives nécessaires devront être radicales pour éviter les distorsions de concurrence indues. En tout état de cause, l'Autorité entend ne pas considérer comme admissibles au bénéfice de mesures de sauvetage les actifs inscrits au bilan de la banque bénéficiaire concernée après une date butoir bien précise antérieure à l'annonce du plan de sauvetage⁽²⁾. Une autre façon de procéder pourrait déboucher sur un arbitrage entre actifs générant un aléa moral inadmissible, en fournissant aux banques des raisons de s'abstenir d'évaluer correctement les risques lors de leurs futures activités de prêt et d'investissement et de répéter ainsi les erreurs qui sont précisément à l'origine de la crise actuelle⁽³⁾.
- 5.5. *Évaluation des actifs éligibles au sauvetage et valorisation*
- 37) Une méthode d'évaluation des actifs à la fois correcte et cohérente, notamment pour les actifs les plus complexes et les moins liquides, est primordiale pour prévenir les distorsions de concurrence indues et éviter toute course aux subventions entre les États de l'EEE. L'évaluation des actifs devrait se faire selon une méthodologie générale établie au niveau de l'EEE et être étroitement coordonnée entre les États de l'AELE, au préalable et par l'Autorité, afin d'assurer

⁽¹⁾ C'est la stratégie qui semble avoir été choisie aux États-Unis pour Citigroup et la Bank of America.

⁽²⁾ En règle générale, l'Autorité estime qu'une date butoir uniforme et objective, comme la fin 2008, par exemple, permettra de garantir une égalité de traitement entre les banques et les États de l'EEE.

⁽³⁾ Si nécessaire, le soutien de l'État en rapport avec les risques liés aux futurs actifs peut être envisagé sur la base des lignes directrices de l'Autorité dans le domaine des aides d'État, en particulier le chapitre relatif aux garanties d'État et le chapitre relatif au cadre temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise financière et économique actuelle.

l'efficacité maximale des mesures de sauvetage des actifs et de réduire le risque de distorsions et d'arbitrages dommageables, notamment pour les banques transfrontalières. Il peut se révéler nécessaire de recourir à d'autres méthodes pour tenir compte de circonstances particulières ayant trait, par exemple, à la disponibilité en temps utile des données requises, pour autant que ces méthodes garantissent une transparence équivalente. En tout état de cause, les banques éligibles doivent évaluer leurs portefeuilles quotidiennement et communiquer régulièrement et fréquemment les informations financières correspondantes aux autorités nationales ainsi qu'aux autorités de supervision.

- 38) Lorsque l'évaluation des actifs se révèle particulièrement complexe, il est possible d'envisager d'autres stratégies telles que la création d'une banque assainie («good bank») permettant à l'État d'acquérir les actifs valables plutôt que les actifs dépréciés. L'acquisition de banques par l'État (notamment leur nationalisation) peut constituer une autre option, en vue de réaliser l'évaluation à plus long terme dans le cadre d'une restructuration ou d'une liquidation en bonne et due forme, ce qui permettrait d'éliminer toute incertitude quant à la valeur adéquate des actifs concernés ⁽¹⁾.
- 39) Dans un premier temps, les actifs devraient, si possible, être évalués sur la base de leur valeur de marché courante. En règle générale, toute cession d'actifs concernés par un plan de sauvetage effectuée à une valeur supérieure au prix du marché constituera une aide d'État. Cependant, dans les circonstances actuelles, la valeur de marché courante peut être très éloignée de la valeur comptable de ces actifs, voire inexistante en l'absence de marché (la valeur de certains actifs peut, en effet, être pratiquement nulle).
- 40) Dans un deuxième temps, la valeur attribuée aux actifs dépréciés dans le contexte d'un plan de sauvetage des actifs (la «valeur de cession») sera inévitablement supérieure aux prix de marché courants afin d'assurer l'effet de sauvetage. En vue de garantir la cohérence dans l'évaluation de la compatibilité des aides avec le marché commun, l'Autorité serait disposée à considérer une valeur de cession reflétant la valeur économique à long terme sous-jacente (la «valeur économique réelle») des actifs, sur la base des flux de trésorerie sous-jacents et d'horizons temporels plus larges, comme une valeur de référence acceptable indiquant la compatibilité du montant de l'aide comme le minimum nécessaire. Il conviendra d'envisager l'application uniforme de décotes à certaines catégories d'actifs pour se rapprocher de la valeur économique réelle des actifs dont la complexité est telle qu'il semblerait impossible de réaliser une estimation fiable de leur évolution dans un avenir prévisible.
- 41) En conséquence, la valeur de cession pour les mesures d'achat d'actifs ou d'assurance d'actifs ⁽²⁾ devrait se fonder sur leur valeur économique réelle. Il convient, en outre, de garantir une rémunération adéquate de l'État. Lorsque les États de l'AELE jugent nécessaire – notamment pour éviter une situation d'insolvabilité technique – de prendre en compte une valeur de cession des actifs supérieure à leur valeur économique réelle, cette décision a pour effet d'accroître l'élément d'aide contenu dans la mesure. Une telle pratique ne peut être acceptée que si elle s'accompagne d'une profonde restructuration et de l'introduction de conditions permettant la récupération de cette aide supplémentaire à un stade ultérieur, par exemple au moyen de clauses de reprise.
- 42) Le processus d'évaluation tant de la valeur de marché que de la valeur économique réelle, de même que la rémunération de l'État, devraient reposer sur les mêmes principes et processus d'évaluation, tel qu'énumérés à l'annexe 4.
- 43) Au moment d'apprécier les méthodes d'évaluation proposées par les États de l'AELE pour les mesures de sauvetage des actifs, de même que leur mise en œuvre dans des cas particuliers, l'Autorité peut consulter des experts en évaluation ⁽³⁾. L'Autorité entend également tirer parti des compétences des organismes existant au niveau de l'Union européenne afin d'assurer la cohérence des méthodes d'évaluation.

5.6. Gestion des actifs concernés par les mesures de sauvetage

- 44) Il appartient aux États de l'AELE de choisir le mode d'intervention le plus approprié pour libérer les banques de certains actifs, à partir de la série d'options présentées à la section 4, compte tenu de l'ampleur des problèmes posés par les actifs dépréciés, de la situation de chaque banque concernée et des aspects budgétaires. Le contrôle des aides d'État a pour objet de veiller à ce que le mode d'intervention choisi soit conçu de façon à garantir un traitement équitable et à prévenir les distorsions de concurrence indues.
- 45) Si les modalités de valorisation spécifiques aux mesures d'aide peuvent varier, leurs caractéristiques distinctives ne doivent pas avoir d'incidence sensible sur la répartition des charges appropriée qu'il convient de prévoir entre l'État et les banques bénéficiaires. Sur la base d'une évaluation adéquate, le mécanisme de financement global sous forme de société de gestion d'actifs, de régime d'assurance ou de solution hybride doit garantir que la banque aura à supporter une proportion identique de pertes. Le recours à des clauses de reprise peut être envisagé dans ce contexte. En règle générale, tous les programmes de soutien doivent être conçus de façon à garantir que les banques bénéficiaires supporteront les pertes découlant de la cession des actifs (voir le point 50 ci-après et la note de bas de page 11).
- 46) Quel que soit le mode d'intervention choisi, pour faire en sorte que la banque se concentre plus facilement sur le rétablissement de sa viabilité et pour éviter d'éventuels conflits d'intérêts, il convient de prévoir une séparation fonctionnelle et organisationnelle clairement établie entre la banque bénéficiaire et ses actifs dépréciés, notamment pour ce qui est de la direction, du personnel et de la clientèle.

⁽¹⁾ Ce serait le cas, par exemple, si l'État échangeait des actifs contre des obligations d'État pour un montant correspondant à leur valeur nominale mais recevait des bons de souscription liés au capital de la banque, dont la valeur dépend du prix de vente final des actifs dépréciés.

⁽²⁾ Dans le cas d'un régime d'assurance, la valeur de cession est synonyme de montant assuré.

⁽³⁾ L'Autorité recueillera l'avis de ces experts en évaluation de la même manière que dans les autres procédures en matière d'aides d'État dans lesquelles elle peut recourir à des experts externes.

5.7. Aspects procéduraux

- 47) Des indications détaillées sur les conséquences des présentes orientations sur les procédures en matière d'aides d'État en ce qui concerne tant la notification initiale de l'aide que l'appréciation des plans de restructuration, lorsqu'ils sont nécessaires, sont fournies à l'annexe 5.

6. Mesures de suivi – restructuration et retour à la viabilité

- 48) Les principes et les conditions énoncés ci-dessus fixent le cadre applicable à la conception de mesures de sauvetage des actifs conformes aux règles relatives aux aides d'État. Ces règles visent, dans le contexte actuel, à fournir un soutien minimal, occasionnant le moins de distorsion, afin de supprimer, dans les banques bénéficiaires, les risques s'attachant à une catégorie distincte d'actifs et de créer les conditions propres à permettre à ces établissements de renouer à long terme avec la viabilité, sans recevoir d'aide de l'État. Si le traitement, selon les principes précités, des actifs dépréciés est nécessaire pour permettre le retour des banques à la viabilité, il n'est pas en lui-même suffisant pour atteindre cet objectif. En fonction de leur situation particulière et de leurs caractéristiques propres, les banques devront prendre des mesures appropriées, dans leur propre intérêt, afin d'éviter la réapparition de problèmes similaires et de retrouver une rentabilité qui soit durable.
- 49) Conformément aux règles relatives aux aides d'État, en particulier celles qui s'appliquent aux aides au sauvetage et à la restructuration, ce type de sauvetage des actifs s'apparente à une opération structurelle et suppose une évaluation approfondie de trois conditions: i) une contribution adéquate du bénéficiaire aux coûts du programme relatif aux actifs dépréciés; ii) la mise en œuvre de mesures appropriées pour garantir le retour à la viabilité; et iii) l'adoption des mesures nécessaires pour remédier aux distorsions de concurrence.
- 50) La première condition devrait normalement être remplie par le respect des exigences énoncées aux chapitres précédents, en particulier la communication d'informations complètes, l'évaluation, la valorisation et la répartition des charges. Cela garantira que la contribution du bénéficiaire couvrira au minimum la totalité des pertes subies lors de la cession d'actifs à l'État. Lorsque cela n'est matériellement pas possible, une aide pourra cependant être autorisée, exceptionnellement, sous réserve de l'application d'exigences plus strictes concernant les deux autres conditions.
- 51) Les exigences concernant le retour à la viabilité et la nécessité d'adopter des mesures pour remédier aux distorsions de concurrence seront déterminées au cas par cas. S'agissant de la deuxième condition, à savoir la nécessité de rétablir la viabilité à long terme, il convient de noter que le sauvetage des actifs peut contribuer à cet objectif. L'examen de la viabilité, qui comporte une évaluation exhaustive et une appréciation des facteurs de risque éventuels, doit attester l'adéquation actuelle et future des capitaux propres de la banque ⁽¹⁾.
- 52) L'appréciation par l'Autorité de l'ampleur de la restructuration nécessaire, faisant suite à l'autorisation initiale des mesures de sauvetage des actifs, s'effectuera sur la base des critères suivants: les critères exposés dans les lignes directrices de l'Autorité dans le domaine des aides d'État concernant la recapitalisation des banques, le pourcentage d'actifs de la banque faisant l'objet d'un sauvetage, le prix de cession de ces actifs par rapport au prix du marché, les caractéristiques spécifiques des mesures de sauvetage prises pour les actifs dépréciés, le niveau global d'exposition de l'État par rapport aux actifs d'une banque pondérés en fonction des risques, la nature et l'origine des problèmes rencontrés par la banque bénéficiaire ainsi que la solidité du modèle commercial de la banque et de sa stratégie d'investissement. La Commission tiendra également compte de tout octroi supplémentaire d'une garantie publique ou d'une recapitalisation par l'État, afin de disposer d'un tableau complet de la situation de la banque bénéficiaire ⁽²⁾.
- 53) La viabilité à long terme suppose que la banque soit en mesure de survivre sans aide de l'État, ce qui implique qu'elle établisse des plans clairs de remboursement des capitaux publics reçus et qu'elle renonce aux garanties de l'État. En fonction des résultats de cette évaluation, la restructuration devra comporter un examen approfondi de la stratégie et du fonctionnement de la banque, qui portera notamment sur le cœur de métier, la réorientation des modèles d'entreprise, la fermeture ou la cession de certains départements/certaines filiales de l'entreprise, les changements dans la gestion actif-passif ainsi que d'autres changements.
- 54) On partira du principe qu'une restructuration en profondeur est nécessaire dès lors qu'une évaluation appropriée des actifs dépréciés, effectuée selon les principes exposés à la section 5.5 et à l'annexe 4, déboucherait sur un montant de fonds propres négatif ou une situation d'insolvabilité technique en l'absence d'intervention de l'État. Des demandes d'aide récurrentes et la non-observation des principes généraux énoncés dans les sections précédentes indiqueront généralement la nécessité d'une restructuration en profondeur.
- 55) Il serait également nécessaire, tout en prenant dûment en considération la situation spécifique de chaque bénéficiaire, de prévoir une restructuration en profondeur lorsqu'une banque a déjà reçu une aide d'État, sous quelque forme que ce soit, qui ou bien contribue à couvrir ou à éviter les pertes, ou bien dépasse, dans sa totalité, 2 % du total des actifs de la banque pondérés en fonction des risques ⁽³⁾.
- 56) Le calendrier des mesures nécessaires au rétablissement de la viabilité tiendra compte de la situation spécifique de la banque concernée, ainsi que de la situation générale observée dans le secteur bancaire, sans retarder indûment les ajustements requis.

⁽¹⁾ Le respect des critères visés au point 40 des lignes directrices de l'Autorité dans le domaine des aides d'État, consacré à la *recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle*, devrait aussi, dans la mesure du possible, être garanti.

⁽²⁾ Pour les banques déjà tenues de mettre en œuvre un plan de restructuration, après avoir reçu une aide d'État, le plan de sauvetage devrait prendre dûment en considération la nouvelle aide et envisager toutes les options, allant d'une restructuration à une liquidation ordonnée.

⁽³⁾ La participation à un régime approuvé de garantie du crédit, sans que la garantie ait dû être appelée pour couvrir les pertes, ne sera pas prise en considération aux fins du présent paragraphe.

- 57) Troisièmement, il y a lieu d'examiner l'ampleur des mesures de compensation nécessaires sur la base des distorsions de concurrence produites par l'aide. Ces mesures de compensation pourront englober la réduction de la taille des entités ou des filiales rentables ou leur cession, ou encore la souscription d'engagements comportementaux portant sur la limitation des activités de l'établissement concerné.
- 58) On partira du principe que des mesures de compensation sont nécessaires si la banque bénéficiaire ne remplit pas les conditions énoncées aux points précédents, en particulier ceux qui ont trait à la communication d'informations complètes, à l'évaluation, à la valorisation et à la répartition des charges.
- 59) L'Autorité appréciera l'ampleur des mesures de compensation nécessaires en fonction de son évaluation des distorsions de concurrence découlant de l'aide, et en particulier en s'appuyant sur les facteurs suivants: le montant total de l'aide, prenant en compte les mesures de garantie et de recapitalisation, le volume des actifs dépréciés bénéficiant de la mesure, le pourcentage de pertes liées à l'actif, la solidité générale de la banque, le profil de risque présenté par les actifs bénéficiant des mesures de sauvetage, la qualité de la gestion des risques, le niveau des ratios de solvabilité en l'absence d'aide, la situation sur le marché de la banque bénéficiaire et les distorsions de concurrence découlant de la poursuite des activités commerciales, et enfin l'incidence de l'aide sur la structure du secteur bancaire.

7. Disposition finale

- 60) Le présent chapitre des directives concernant les aides d'État s'applique à partir de la date de son adoption compte tenu du contexte économique et financier qui appelait des mesures immédiates.
-

ANNEXE 1

ORIENTATIONS DE L'EUROSISTÈME CONCERNANT LES MESURES DE SOUTIEN DES ACTIFS EN FAVEUR DES BANQUES

L'Eurosystème a défini sept principes directeurs applicables aux mesures de soutien des actifs bancaires:

- l'*éligibilité des établissements*: le soutien doit être fourni uniquement sur demande des établissements, la priorité pouvant être accordée, si la situation est particulièrement difficile, aux établissements comptabilisant un important volume d'actifs dépréciés,
 - une *définition* assez large *des actifs* pouvant bénéficier d'un soutien,
 - une *évaluation* transparente des *actifs éligibles* qui soit transparente, fondée de préférence sur un ensemble d'approches et de critères communs à tous les États de l'EEE, sur l'avis d'experts indépendants et le recours à des modèles utilisant des éléments microéconomiques pour apprécier la valeur économique des pertes escomptées et les probabilités s'attachant à ces pertes, ainsi que l'application à la valeur comptable de certains actifs de décotes spécifiques, lorsque l'évaluation de la valeur de marché est particulièrement difficile ou lorsque la situation appelle des mesures rapides,
 - un degré adéquat de *partage des risques* en tant qu'élément nécessaire de tout programme afin de limiter le coût pour les autorités publiques, de fournir des incitations appropriées aux établissements participants et de maintenir des conditions de concurrence égales entre tous les établissements,
 - une *durée* suffisamment longue des programmes de soutien des actifs, correspondant si possible à la structure des échéances des actifs éligibles,
 - la poursuite de la *gouvernance des établissements* conformément aux principes généraux d'activité et la préférence donnée aux systèmes qui prévoient des stratégies de sortie bien définies, et
 - la *subordination* de la participation à un programme de soutien public au respect de certains critères mesurables, tels que l'engagement à garantir la continuité du crédit de façon à répondre comme il se doit à la demande, conformément à des critères commerciaux.
-

ANNEXE 2

Approches envisageables en matière de sauvetage d'actifs et bilan des solutions en matière de structures de défaillance («bad banks») mises en œuvre aux États-Unis, en Suède, en France, en Italie, en Allemagne et en Suisse

I. APPROCHES ENVISAGEABLES

En principe, deux grandes approches de gestion d'actifs bénéficiant d'un sauvetage peuvent être envisagées:

- la séparation entre les actifs dépréciés et les actifs sains au sein d'une banque ou de l'ensemble du secteur bancaire. Plusieurs variantes de cette approche peuvent être prises en considération. Une société de gestion d'actifs (revêtant la forme d'une structure de défaillance ou d'un régime de garantie) pourrait être créée pour chaque banque; les actifs dépréciés seraient cédés à une entité juridique distincte et seraient toujours gérés par la structure de défaillance ou une entité distincte, tandis que les pertes potentielles seraient réparties entre la banque assainie et l'État. Autre possibilité, l'État pourrait mettre en place une entité autonome (une structure de cantonnement souvent appelée «aggregator bank») chargée d'acquérir les actifs dépréciés d'une banque en particulier ou du secteur bancaire dans son ensemble, permettant ainsi aux banques de rétablir une activité de prêt normale sans s'exposer au risque d'une dépréciation d'actifs. Cette approche pourrait également impliquer une nationalisation préalable, l'État prenant le contrôle d'un certain nombre de banques ou de l'ensemble du secteur avant d'opérer une séparation entre les bons et les mauvais actifs,
- un système d'assurance d'actifs dans lequel les banques conservent les actifs dépréciés dans leurs bilans, mais bénéficient d'une indemnisation de l'État compensant une partie ou l'intégralité de leurs pertes. En cas d'assurance d'actifs, les banques conservent les actifs dépréciés dans leurs bilans, mais bénéficient d'une indemnisation de l'État compensant une partie ou l'intégralité de leurs pertes. L'une des difficultés inhérentes à ce système consiste à fixer, pour des actifs hétérogènes et complexes, une prime adéquate censée refléter à la fois l'évaluation des actifs assurés et leur profil de risque. Un autre problème réside dans la difficulté technique à mettre en œuvre les systèmes d'assurance lorsque les actifs assurés sont disséminés dans un grand nombre de banques au lieu d'être concentrés dans un nombre limité de grandes banques. Enfin, le fait que les banques conservent les actifs assurés dans leurs bilans peut engendrer des conflits d'intérêts et faire disparaître l'effet psychologique important induit par une séparation nette entre les bons et les mauvais actifs.

II. BILAN EN MATIÈRE DE STRUCTURES DE DÉFAISANCE

Aux États-Unis, la Resolution Trust Corporation (RTC) a été créée en 1989 sous le statut d'une société publique de gestion d'actifs. La RTC a été chargée de liquider les actifs (principalement des actifs immobiliers comprenant des crédits hypothécaires) d'organismes d'épargne et de crédit (les Savings and Loan Associations, «S&LVL») déclarés insolvables par l'Office of Thrift Supervision à la suite de la crise des S&LVL (1989-1992). Elle a également repris l'activité assurance de l'ex-Federal Home Loan Bank Board. Entre 1989 et la mi-1995, la RTC a fermé ou démantelé 747 caisses de dépôt totalisant 394 milliards de dollars d'actifs. En 1995, elle a cédé ses compétences au Savings Association Insurance Fund de la Federal Deposit Insurance Corporation. Le coût total imputé aux contribuables a été estimé à 124 milliards de dollars (en dollars de 1995).

La RTC a opéré dans le cadre d'«equity partnership programs». En vertu de chacun de ces mécanismes, un partenaire du secteur privé a acquis une participation partielle dans un panier d'actifs. En conservant une participation dans des portefeuilles d'actifs, la RTC a pu bénéficier des rendements très élevés obtenus par les investisseurs en portefeuille. Par ailleurs, cette structure lui a permis de tirer profit des activités de gestion et de liquidation menées par ses partenaires du secteur privé et a contribué à garantir un alignement des incitations supérieur à celui qui existe généralement dans une relation mandant/mandataire. Les «equity partnerships» se présentent sous les formes suivantes: le Multiple Investment Fund (partenariat limité et ciblé, portefeuille d'actifs non identifié), les N-series and S-Series Mortgage Trusts (mise aux enchères d'un portefeuille d'actifs identifié), le Land Fund (permet de bénéficier du recouvrement et du développement ultérieurs de bien-fonds) et le JDC Partnership (sélection d'un partenaire général selon l'approche dite du «concours de beauté» pour des créances non garanties ou douteuses).

En Suède, deux sociétés de gestion d'actifs bancaires dénommées Securum et Retriva ont été créées pour assurer la gestion des prêts improductifs des établissements financiers dans le cadre de l'action menée contre la crise financière de 1992/1993. Les «bons» et les «mauvais» actifs d'une banque en difficulté ont été séparés et les mauvais actifs ont ensuite été cédés à l'une des sociétés de gestion d'actifs, Securum principalement⁽¹⁾. Une caractéristique importante du plan suédois réside dans le fait qu'il a obligé les banques à divulguer l'intégralité des pertes sur prêts escomptés et à procéder à une évaluation réaliste de leurs actifs immobiliers et autres. À cet effet, l'autorité de supervision financière suédoise a durci ses règles régissant la définition des pertes sur prêts escomptés et l'évaluation des actifs immobiliers.

(1) Voir Bergström, Englund et Thorell (2002) et Heikensten (1998a et b).

Afin de parvenir à une évaluation uniforme des actifs immobiliers des banques sollicitant une aide, elle a mis sur pied un comité d'évaluation composé d'experts immobiliers. Les faibles valeurs de marché attribuées aux actifs dans le cadre du processus de vérification préalable («due diligence») ont contribué effectivement à la fixation d'une valeur minimale. Comme les acteurs du marché ne s'attendaient pas à voir les prix descendre en dessous de ce niveau, les échanges se sont maintenus ⁽¹⁾. À long terme, les deux sociétés de gestion d'actifs bancaires ont démontré qu'elles avaient mené à bien leur mission dans la mesure où le coût budgétaire de l'appui apporté au système financier a été globalement compensé par les revenus que ces sociétés ont tirés de la liquidation de leurs portefeuilles d'actifs.

En France, un organisme public bénéficiant d'une garantie institutionnelle illimitée de l'État a été créé dans les années 1990 pour reprendre et liquider progressivement les actifs douteux du Crédit Lyonnais. Cette structure de défaisance a financé l'acquisition des actifs grâce à un prêt du Crédit Lyonnais. Ce dernier a pu ainsi éviter la comptabilisation de pertes sur les actifs et libérer des fonds propres pour un montant équivalent aux actifs pondérés en fonction des risques, étant donné que le prêt accordé à la structure de défaisance a pu bénéficier, grâce à la garantie d'État, d'une pondération de risque de 0 %. La Commission européenne a approuvé la structure, estimant qu'il s'agissait d'une aide à la restructuration. Ce modèle s'est caractérisé par une séparation claire entre la structure de défaisance et la banque assainie, permettant ainsi d'éviter des conflits d'intérêts et à l'État de bénéficier d'une clause de retour à meilleure fortune applicable aux profits de la banque assainie. La banque a été privatisée avec succès quelques années plus tard. En revanche, la cession des actifs à la structure de défaisance à leur valeur comptable, qui a déchargé les actionnaires de toute responsabilité à l'égard des pertes encourues, s'est, en fin de compte, avérée être une opération très coûteuse pour l'État.

Quelques années plus tard en Italie, la Banco di Napoli a été scindée en une structure de défaisance et une banque assainie, après l'absorption des pertes par les actionnaires existants et une recapitalisation du Trésor dans la mesure nécessaire pour maintenir la banque à flot. Banco di Napoli a financé l'acquisition des actifs actualisés mais toujours dépréciés par la structure de défaisance au moyen d'un prêt garanti de la Banque centrale d'Italie, contre-garanti par le Trésor. La banque assainie a été privatisée un an plus tard. Que ce soit dans le cas du Crédit Lyonnais ou dans celui de Banco di Napoli, le Trésor n'a consenti aucune dépense budgétaire directe pour l'acquisition des actifs douteux, au-delà des fonds fournis pour recapitaliser les banques.

L'Allemagne a fait récemment appel à une structure de défaisance «allégée» pour traiter les mauvais actifs des Landesbanken. Dans le cas de la SachsenLB, la bénéficiaire a été vendue comme une entreprise en activité après que des actifs douteux d'environ 17,5 milliards d'EUR furent cantonnés dans un véhicule ad hoc afin de les conserver jusqu'à leur échéance finale. Le Land de Saxe, qui était l'ancien propriétaire de la banque, a octroyé une garantie couvrant environ 17 % de la valeur nominale, ce qui a été considéré comme le taux maximum de pertes potentielles dans un scénario de crise (le scénario de base n'a été estimé qu'à 2 %). Le nouveau propriétaire a pris à son compte la majeure partie du refinancement et couvert le risque restant. En tout état de cause, il a été considéré que le montant de l'aide couvrirait le scénario du pire, estimé à environ 4 %. Dans le cas de WestLB, un portefeuille d'actifs de 23 milliards d'EUR a été cantonné dans un véhicule ad hoc et doté d'une garantie d'État de 5 milliards d'EUR destinée à couvrir les pertes éventuelles et à prémunir le bilan de la banque contre tout ajustement de la valeur des actifs conforme aux normes internationales d'information financière (IFRS). WestLB a pu ainsi préserver son bilan contre toute volatilité de ses actifs liée au marché. Une prime de garantie de 0,5 % a été versée à l'État. Ce régime de garantie est toujours en place et est considéré comme une aide d'État.

En Suisse, le gouvernement a créé un fonds spécial auquel UBS a cédé un portefeuille d'actifs toxiques dont la valeur a été fixée par un tiers préalablement à la cession. Pour garantir le financement de ce fonds, la Suisse a d'abord injecté des capitaux dans UBS (sous la forme d'obligations convertibles en actions UBS), capitaux qui ont été immédiatement transférés au fonds spécial. Le financement restant du fonds a été couvert par un prêt de la Banque nationale de Suisse.

À la fin des années 1990, les conditions de prêt aux entreprises proposées par les banques tchèques étaient très souples. C'est précisément cette souplesse qui a poussé les banques tchèques au bord du précipice, une intervention de l'État ayant été nécessaire pour les renflouer. Le secteur bancaire a finalement pu être assaini au prix de vastes opérations de nettoyage des bilans des banques.

En février 1991, le gouvernement tchèque a créé une banque de consolidation (Konsolidační banka, KOB) chargée de récolter les créances douteuses accumulées par le secteur bancaire avant 1991, parmi lesquelles des dettes héritées de l'économie planifiée et notamment celles liées aux échanges menés au sein du bloc soviétique. En septembre 2001, cette banque ad hoc est devenue une agence qui a eu également pour mission d'absorber les créances douteuses liées aux «nouveaux prêts innovants» (notamment les prêts destinés aux opérations de privatisation, les prêts improductifs et les prêts frauduleux).

⁽¹⁾ Cette approche contraste vivement avec la politique japonaise, qui, en attribuant une valeur trop élevée aux «mauvais» actifs, a contribué à paralyser le marché immobilier pendant une dizaine d'années.

À partir de 1991, les grandes banques ont été libérées de leurs créances douteuses, et à partir de 1994, l'action s'est concentrée sur les plus petites banques. La faillite de Kreditní banka en août 1996 et le mouvement de retrait des dépôts d'Agrobanka qui a suivi ont ébranlé le système bancaire tchèque. Les plans mis en œuvre n'ont fait que renforcer temporairement la participation de l'État dans le secteur bancaire en 1995, et à nouveau en 1998, à la suite du retrait de l'agrément délivré à Agrobanka. Au total, la participation de l'État dans les banques est passée de 29 % en 1994 à 32 % à la fin de 1995.

Par ailleurs, un autre programme – le «programme de stabilisation» - a été approuvé en 1997 pour porter secours aux petites banques. Il a consisté principalement à remplacer des actifs dépréciés par l'apport de liquidités atteignant jusqu'à 110 % du capital de chaque banque participante, grâce à l'acquisition des actifs par une entité ad hoc baptisée Česká finanční et le rachat ultérieur du montant restant de ces actifs dans un délai de 5 à 7 ans. Six banques ont fait appel à ce programme, mais cinq d'entre elles en ont été exclues au motif qu'elles ne satisfaisaient pas aux critères fixés et ont dès lors cessé leur activité. Le programme de stabilisation n'a donc pas eu le succès escompté et a été abandonné.

À la fin de 1998, 63 agréments bancaires avaient été délivrés (dont 60 avant la fin de 1994). Depuis la fin du mois de septembre 2000, 41 banques et agences bancaires étrangères ont maintenu leur activité, 16 ont fait l'objet de procédures extraordinaires (8 ont été soumises à une procédure de liquidation et 8 à une procédure de mise en faillite), 4 ont fusionné avec d'autres banques et 1 banque s'est vu retirer son agrément parce qu'elle n'avait pas entamé son activité. Sur les 42 établissements restants (CKA compris), 15 étaient des banques nationales et 27 des banques étrangères, parmi lesquelles des filiales et des agences bancaires étrangères.

En mai 2000, la loi modifiée relative aux procédures de mise en faillite et de liquidation et la loi sur les ventes aux enchères publiques sont entrées en vigueur. Elles visent à accélérer les procédures de mise en faillite et à établir un équilibre entre les droits des créanciers et ceux des débiteurs en autorisant des entreprises spécialisées ou des entités juridiques à jouer le rôle d'administrateur de procédures de mise en faillite et en offrant la possibilité de négocier des accords amiables.

ANNEXE 3

La définition des catégories («paniers») d'actifs éligibles et communication de l'ensemble des informations concernant les actifs dépréciés ainsi que la totalité des activités d'une banque

I. LA DÉFINITION DES CATÉGORIES («PANIER») D'ACTIFS ÉLIGIBLES

La définition des catégories d'actifs financiers dépréciés des banques doit être un dénominateur commun fondé sur les catégories qui sont déjà utilisées pour:

- 1) le reporting et l'évaluation prudentiels (pilier de Bâle 3 = annexe XII de la directive «adéquation des fonds propres»; FINREP et COREP);
- 2) le reporting et l'évaluation financiers (IAS 39 et IFRS 7 en particulier);
- 3) le reporting ad hoc spécialisé sur la crise du crédit: les travaux du FMI, du FSF, de Roubini et du CECB sur la transparence.

L'utilisation d'un dénominateur commun des catégories de reporting et d'évaluation existantes pour définir les paniers d'actifs:

- empêchera tout accroissement de la charge qui pèse sur les banques en matière de reporting,
- permettra d'évaluer le panier d'actifs dépréciés de chaque banque sur la base d'estimations de l'EEE et mondiales (qui peuvent être pertinentes pour déterminer la «valeur économique» à un moment donné), et
- fournira des points de départ (certifiés) objectifs pour la valorisation des actifs dépréciés.

Compte tenu de ce qui précède, l'Autorité propose les paniers d'actifs financiers suivants comme points de départ pour déterminer la «valeur économique» et les mesures de sauvetage des actifs:

Tableau 1

I. Produits de financement structurés/titrés					
Type de produit	Rubrique comptable	Base d'évaluation du plan			Observations
		Valeur de marché	Valeur économique	Valeur de cession	
1	RMBS	FVPL/AFS (*)			répartis en plusieurs catégories selon: la région géographique, la séniorité des tranches, les ratings, les actifs adossés à des subprimes ou à des prêts Alt-A, ou d'autres actifs sous-jacents, l'échéance/le millésime, les provisions et les amortissements
2	CMBS	FVPL/AFS			
3	CDO	FVPL/AFS			
4	ABS	FVPL/AFS			
5	Dette d'entreprises	FVPL/AFS			
6	Autres prêts	FVPL/AFS			
			Total		
II. Prêts non titrés					
Type de produit	Rubrique comptable	Base d'évaluation du plan			Observations
		Coût (**)	Valeur économique	Valeur de cession	
7	Entreprises	Détenus jusqu'à l'échéance/ prêts et créances (*)	Coût (**)		répartis en plusieurs catégories selon: La zone géographique, le risque de contrepartie (PD), l'atténuation du risque de crédit (collatéral) et les structures des échéances, les provisions et les amortissements
8	Logements	Détenus jusqu'à l'échéance/ prêts et créances	Coût		
9	Autres prêts personnels	Détenus jusqu'à l'échéance/ prêts et créances	Coût		

Type de produit	Rubrique comptable	Base d'évaluation du plan			Observations
		Coût (**)	Valeur économique	Valeur de cession	
		Total			

(*) FVPL = FAIR value through profit and loss (valeur par le biais du compte de résultat) = portefeuille commercial + option de la juste valeur); AFS = available for sale (disponible à la vente), HTM = Held to Maturity (détenus jusqu'à l'échéance), L&R = loans and receivables (prêts et créances).

(**) Le coût équivaut à la valeur comptable des prêts diminuée de la dépréciation.

II. COMMUNICATION DE L'ENSEMBLE DES INFORMATIONS CONCERNANT LES ACTIFS DÉPRÉCIÉS ET LES ACTIVITÉS CONNEXES

Sur la base de ces paniers d'actifs, les informations communiquées au sujet des actifs dépréciés d'une banque qui doivent être couverts par une mesure de sauvetage des actifs doivent être présentées avec un niveau de granularité tel que proposé dans la colonne «remarques» du tableau 1.

Sur la base des bonnes pratiques observées par le comité européen des contrôleurs bancaires ⁽¹⁾ (CECB) pour la divulgation d'informations concernant les activités touchées par les turbulences du marché, les informations relatives aux activités des banques liées aux actifs dépréciés qui alimenteraient l'évaluation de la viabilité visée à la section 5.1 pourraient être structurées comme suit:

Tableau 2:

Bonnes pratiques observées par le CECB	Senior Supervisors Group (SSG): communication d'informations concernant les meilleures pratiques
<p><i>Modèle d'activité</i></p> <p>Description du modèle d'activité (c.-à-d. des raisons motivant l'exercice d'activités déterminées et de la contribution au processus de création de valeur) et, le cas échéant, de tout changement effectué (à la suite de la crise, par exemple).</p> <p>Description des stratégies et des objectifs.</p> <p>Description de l'importance des activités et de la contribution à l'activité (dont une analyse en termes quantitatifs).</p> <p>Description du type d'activités, et notamment une description des instruments ainsi que de leur fonctionnement et des critères d'éligibilité que les produits/investissements doivent remplir.</p> <p>Description du rôle et du degré de participation de l'institution, c.-à-d. des engagements et obligations.</p>	<p>Activités (entité ad hoc) (*).</p> <p>Nature de l'exposition (sponsor, fournisseur de liquidité et/ou société de rehaussement de crédit) (entité ad hoc).</p> <p>Analyse qualitative de la politique (facilité de prêt).</p>
<p><i>Risques et gestion des risques</i></p> <p>Description de la nature et de l'ampleur des risques liés aux activités et aux instruments.</p> <p>Description des pratiques de gestion des risques présentant un intérêt pour les activités, de tout point faible identifié et de toute mesure corrective prise pour y remédier.</p> <p>Dans la crise actuelle, une attention particulière doit être accordée au risque de liquidité.</p>	
<p><i>Impact de la crise sur les résultats</i></p> <p>Description qualitative et quantitative des résultats, en mettant l'accent sur les pertes (le cas échéant) et les amortissements ayant un impact sur les résultats.</p> <p>Ventilation des amortissements/pertes par type de produits et d'instruments touchés par la crise (CMBS, RMBS, CDO, ABS et LBO, eux-mêmes ventilés en fonction de différents critères).</p> <p>Description des motifs et facteurs expliquant l'impact subi.</p>	<p>Variation de l'exposition par rapport à la période initiale, et notamment des ventes et des amortissements (CMB/LF).</p>

⁽¹⁾ Source: rapport du CECB (comité européen des contrôleurs bancaires) traitant de la transparence des banques en ce qui concerne les activités et les produits touchés par les récentes turbulences du marché (18 juin 2008).

Bonnes pratiques observées par le CECB	Senior Supervisors Group (SSG): communication d'informations concernant les meilleures pratiques
<p>Comparaison i) des conséquences entre les différentes périodes (concernées) et ii) des soldes des comptes de résultat avant et après l'impact de la crise.</p> <p>Distinction des amortissements entre les montants réalisés et les montants non réalisés.</p> <p>Description de l'influence que la crise a eue sur le cours des actions de la société.</p> <p>Communication d'informations sur le risque de perte maximum et description de la manière dont la situation de l'institution pourrait être affectée par une nouvelle récession ou par un redressement du marché.</p> <p>Communication d'informations sur l'impact des variations de la marge de crédit relative à leurs passifs propres sur les résultats et les méthodes utilisées pour déterminer cet impact.</p>	
<p><i>Niveaux et types d'exposition</i></p> <p>Montant nominal (ou coût amorti) et justes valeurs de l'encours des expositions.</p> <p>Informations sur la protection du crédit (au moyen de contrats d'échange sur défaut, par exemple) et sur son impact sur les expositions.</p> <p>Informations au sujet du nombre de produits</p> <p>Communication d'informations détaillées sur les expositions, ventilées selon:</p> <ul style="list-style-type: none"> — le niveau de séniorité des tranches, — le niveau de qualité de crédit (ratings, qualité de l'investissement, dates d'émission, par exemple), — l'origine géographique, — que les expositions ont été émises par l'entreprise, conservées, entreprises ou achetées, — les caractéristiques du produit: les ratings, la part de crédits hypothécaires à risque (subprimes), les taux d'actualisation, les points d'attachement, les spreads, le financement, par exemple, — les caractéristiques des actifs sous-jacents: dates d'émission, ratios prêt/valeur, informations sur les privilèges, durée de vie moyenne pondérée de l'actif sous-jacent, hypothèses relatives à la vitesse de remboursement anticipé, pertes de crédit attendues, par exemple. <p>Relevés des variations des expositions entre les périodes de rapport concernées et les raisons sous-jacentes (ventes, cessions, achats, etc.).</p> <p>Examen des expositions qui n'ont pas été consolidées (ou qui ont été reconnues pendant la crise) et des raisons liées.</p> <p>Exposition aux rehausseurs de crédit et qualité des actifs assurés:</p> <ul style="list-style-type: none"> — montants nominaux (ou coût amorti) des expositions assurées ainsi que le montant de la protection de crédit achetée, — justes valeurs de l'encours des expositions ainsi que la protection de crédit y afférente, — montant des réductions de valeur et des pertes, ventilé en montants réalisés et non réalisés, — ventilation des expositions par rating ou contrepartie. 	<p>Taille du véhicule par rapport à l'exposition totale de la société (SPE/CDO).</p> <p>Sûretés: type, tranches, cote de crédit, secteur, distribution géographique, échéance moyenne, date d'émission (SPE/CDO/CMB/LF).</p> <p>Couvertures, dont les expositions aux rehausseurs de crédit, autres contreparties (CDO). Degré de solvabilité des contreparties de couverture (CDO).</p> <p>Prêts globaux, RMBS, dérivés, autres (O).</p> <p>Détails concernant la qualité de crédit (cote de crédit, ratios prêt/valeur, mesures de performance) (O).</p> <p>Variation de l'exposition par rapport à la période initiale, et notamment des ventes et des amortissements (CMB/LF).</p> <p>Distinction entre les véhicules consolidés et les véhicules non consolidés. Motif de consolidation (le cas échéant) (SPE).</p> <p>Exposition financée et engagements non financés (LF).</p>

Bonnes pratiques observées par le CECB	Senior Supervisors Group (SSG): communication d'informations concernant les meilleures pratiques
<p><i>Règles et méthodes comptables et questions d'évaluation</i></p> <p>Classement des opérations et des produits structurés à des fins comptables et traitement comptable de ces derniers</p> <p>Consolidation des SPE et d'autres véhicules (tels que les VIE) et rapprochement de ces derniers avec les produits structurés touchés par la crise des subprimes.</p> <p>Communication d'informations détaillées sur les justes valeurs des instruments financiers:</p> <ul style="list-style-type: none"> — instruments financiers auxquels sont appliquées de justes valeurs, — hiérarchie des justes valeurs (ventilation de toutes les expositions mesurées à la juste valeur selon le niveau de hiérarchie de la juste valeur et ventilation entre les instruments de trésorerie et les instruments dérivés ainsi que communication d'informations au sujet des migrations entre les différents niveaux), — traitement des bénéfices du jour 1 (y compris les informations quantitatives), — utilisation de l'option de la juste valeur (notamment ses conditions d'utilisation) et montants liés (avec les ventilations appropriées). <p>Communication d'informations sur les techniques de modélisation utilisées pour l'évaluation des instruments financiers, dont l'analyse des points suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> — description des techniques de modélisation et des instruments auxquels elles sont appliquées, — description des processus d'évaluation (y compris, en particulier, l'analyse des hypothèses et des facteurs de production sur lesquels s'appuient les modèles), — type d'ajustement appliqué pour refléter le risque de modèle et les autres incertitudes liées à l'évaluation, — sensibilité des justes valeurs, et — scénarii de crise. 	<p>Méthodes d'évaluation et éléments moteurs (CDO).</p> <p>Ajustements de l'évaluation de crédit pour les contreparties spécifiques (CDO).</p> <p>Sensibilité de l'évaluation aux changements dans les hypothèses clés et les entrées (CDO).</p>
<p><i>Autres aspects de la communication d'informations</i></p> <p>Description des politiques en matière de communication d'informations et des principes appliqués pour la communication d'informations et le reporting financier.</p>	
<p><i>Questions de présentation</i></p> <p>La communication d'informations pertinentes pour la compréhension de la participation d'une institution à une activité déterminée devrait, dans la mesure du possible, être concentrée en un seul endroit.</p> <p>Lorsque les informations sont éparpillées entre différentes parties ou sources, des références croisées doivent être prévues pour permettre au lecteur de naviguer entre les parties.</p> <p>La communication d'informations explicatives doit, dans toute la mesure du possible, être complétée par des tableaux et schémas illustratifs pour améliorer la clarté.</p> <p>Les institutions doivent veiller à ce que la terminologie utilisée pour décrire des instruments et opérations financiers complexes soit accompagnée d'explications claires et appropriées.</p>	

(*) Dans le rapport du SSG, chaque caractéristique renvoie à un type spécifique de SPE ou à toutes les SPE prises dans leur ensemble, à savoir les SPE (Special Purpose Entities: entités ad hoc) en général, le LF (Leveraged Finance: financement à effet de levier), les CMB (Commercial Mortgage-Backed Securities: actifs et crédits adossés à de l'immobilier commercial), les O (autres expositions aux subprimes et Alt-A), les CDO (Collateralised Debt Obligations: titres garantis par des créances).

ANNEXE 4

PRINCIPES ET PROCESSUS D'ÉVALUATION ET DE VALORISATION**I. Méthode et procédure d'évaluation**

Aux fins de l'application des mesures, les actifs doivent être classés sur la base des tableaux indicatifs 1 et 2 figurant à l'annexe 3.

La détermination de la valeur économique réelle au sens du présent chapitre des lignes directrices de l'Autorité dans le domaine des aides d'État (voir la section 5.5) doit se fonder sur des données observables sur le marché et des hypothèses réalistes et prudentes au sujet des futurs flux de trésorerie.

La méthode d'évaluation à appliquer aux actifs admissibles doit être approuvée au niveau de l'EEE et pourrait varier selon les actifs ou paniers d'actifs concernés. Une telle évaluation devrait, si possible, être réévaluée à intervalles réguliers, sur toute la durée de vie de l'actif, par référence au marché.

Dans le passé, plusieurs options d'évaluation ont été appliquées avec plus ou moins de succès. De simples procédures d'enchères inversées se sont révélées utiles pour les catégories d'actifs pour lesquelles les valeurs de marché sont raisonnablement certaines. Cette approche n'a toutefois pas permis d'évaluer des actifs plus complexes aux États-Unis. Les procédures d'enchères plus sophistiquées sont plus adaptées lorsqu'il y a moins de certitude au sujet des valeurs de marché et une méthode plus précise de recherche de prix de chaque actif serait nécessaire. Malheureusement, elle n'est pas facile à élaborer. L'alternative offerte par les calculs à partir de modèles pour les actifs complexes présente l'inconvénient d'être sensible aux hypothèses sous-jacentes⁽¹⁾.

L'option consistant à appliquer des décotes de manière uniforme à l'ensemble des actifs complexes simplifie globalement le processus d'évaluation, même si elle entraîne une perte de précision dans la valorisation des actifs individuels. Les banques centrales disposent d'une grande expérience des critères et paramètres qui peuvent être appliqués pour les garanties constituées dans le cadre d'un refinancement, ce qui pourrait servir de référence utile.

Quel que soit le modèle choisi, le processus d'évaluation et en particulier l'appréciation de la probabilité de pertes futures doivent être fondés sur des simulations de crise rigoureuses dans un scénario de récession mondiale prolongée.

L'évaluation doit être fondée sur des normes et des références internationalement reconnues. Une méthode d'évaluation commune convenue au niveau de l'EEE et mise en œuvre de manière cohérente par les États de l'EEE pourrait contribuer grandement à tempérer les inquiétudes concernant les menaces que font peser sur l'uniformité des conditions de concurrence les conséquences potentiellement importantes de divergences entre les systèmes d'évaluation. Au moment d'apprécier les méthodes d'évaluation proposées par les États de l'AELE pour les mesures de sauvetage des actifs, l'Autorité peut en principe consulter des experts évaluateurs⁽²⁾.

II. Valorisation du soutien public sur la base de l'évaluation

Il convient de faire une distinction entre l'évaluation des actifs et la valorisation d'une mesure de soutien. Un achat ou une garantie évalué sur la base de la valeur de marché courante établie ou de la «valeur économique réelle», prenant en compte les prévisions de flux de trésorerie futurs dans l'hypothèse d'une détention jusqu'à l'échéance, excédera souvent, dans la pratique, les capacités actuelles des banques bénéficiaires en matière de répartition des charges⁽³⁾. L'objectif de la valorisation doit être fondé sur une valeur de cession la plus proche possible de la valeur économique réelle identifiée. Tout en impliquant un avantage par rapport à la valeur de marché courante et donc à une aide d'État, la valorisation sur la base de la «valeur économique réelle» peut être perçue comme compensant les exagérations actuelles du marché alimentées par la crise actuelle qui a entraîné la détérioration, voire l'effondrement de certains marchés. Plus l'écart de la valeur de cession par rapport à la «valeur économique réelle» et donc au montant de l'aide est important, plus il s'impose d'appliquer des mesures correctives pour garantir une valorisation précise dans le temps (par exemple par l'application de clauses dites «de meilleure fortune») et de procéder à une restructuration plus approfondie. L'écart admissible par rapport au résultat de l'évaluation doit être plus limité pour les actifs dont la valeur peut être établie sur la base de données de marché fiables que pour ceux qui se rapportent à des marchés illiquides. Le non-respect de ces principes ferait clairement apparaître la nécessité d'une restructuration en profondeur et de mesures compensatoires, voire d'une liquidation en bonne et due forme.

En tout état de cause, toute valorisation d'un plan de sauvetage d'actifs doit inclure une rémunération pour l'État qui tienne dûment compte des risques de pertes futures excédant celles prévues dans le cadre de la détermination de la «valeur économique réelle» et de tout risque supplémentaire découlant du fait que la valeur de cession est supérieure à la valeur économique réelle.

⁽¹⁾ En tout état de cause, une procédure d'enchères ne pourrait être appliquée que pour les catégories d'actifs homogènes et lorsqu'il existe un nombre suffisamment important de vendeurs potentiels. En outre, un prix de réserve devrait être introduit pour garantir la protection des intérêts de l'État et du mécanisme de reprise au cas où les pertes finales seraient supérieures au prix de réserve, de manière à garantir une contribution suffisante de la banque bénéficiaire. Pour évaluer de tels mécanismes, des scénarios comparatifs prévoyant des systèmes de garantie/achat alternatifs, dont des simulations de crise, devront être présentés afin de garantir leur équivalence financière à l'échelon mondial.

⁽²⁾ L'Autorité recueillera l'avis de ces experts évaluateurs de la même manière que dans les autres procédures en matière d'aides d'État dans lesquelles elle peut recourir à des experts externes.

⁽³⁾ Voir la section 5.2 de ces directives.

Une telle rémunération peut être assurée en fixant le prix de cession des actifs à un niveau inférieur à la «valeur économique réelle», et ce dans des proportions suffisantes pour prévoir une compensation adéquate du risque sous la forme d'un potentiel de hausse à la mesure de ce dernier ou en adaptant la prime de garantie en conséquence.

Pour déterminer le rendement cible nécessaire, on pourrait s'inspirer de la rémunération qui aurait dû être versée pour des mesures de recapitalisation prenant en compte l'effet que le plan de sauvetage d'actifs proposé aurait sur les fonds propres. Il convient, pour ce faire, de se conformer au chapitre des lignes directrices de l'Autorité dans le domaine d'aides d'État concernant la recapitalisation des banques, tout en tenant compte des caractéristiques spécifiques des mesures de sauvetage des actifs et en particulier du fait qu'elles peuvent impliquer une exposition plus forte que les injections de capital ⁽¹⁾.

Le système de valorisation pourrait aussi comprendre des bons de souscription d'actions des banques d'une valeur égale à celles des actifs (ce qui implique qu'un prix payé plus élevé se traduira par un potentiel de prise de participation plus élevé). On pourrait imaginer, comme modèle de système de valorisation de ce type, un scénario d'achat d'actions dans lequel de tels bons de souscription seraient restitués à la banque une fois que les actifs auraient été vendus par la structure de défaisance et pour autant qu'ils aient atteint le rendement cible nécessaire. Dans le cas contraire, la banque devra payer la différence en espèces de manière à atteindre le rendement cible. Si la banque n'effectuait pas le paiement en espèces, l'État vendrait les bons de souscription afin d'atteindre le rendement cible.

Dans un scénario de garantie des actifs, la prime de garantie pourrait être payée sous la forme d'actions assorties d'un intérêt cumulé fixe représentant le rendement cible. Si la garantie devait être réalisée, l'État de l'AELE pourrait utiliser les bons de souscription pour acquérir des actions correspondant aux montants qui devaient être couverts par la garantie.

Tout système de valorisation devrait faire en sorte que la contribution globale des banques bénéficiaires réduise la portée de la contribution nette de l'État au minimum nécessaire.

⁽¹⁾ Dans un scénario de garantie des actifs, il faudrait aussi tenir compte du fait que, contrairement aux mesures de recapitalisation, il n'y a pas d'injection de liquidités.

ANNEXE 5

PROCÉDURE EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT

Les États de l'AELE qui notifient des mesures de sauvetage des actifs fournissent à l'Autorité des renseignements complets et détaillés sur tous les éléments utiles à l'appréciation des aides publiques au regard des règles relatives aux aides d'État, selon les modalités prévues dans le présent chapitre des directives concernant les aides d'État ⁽¹⁾. Il convient en particulier de donner une description détaillée de la méthode d'évaluation et de sa mise en œuvre prévue, comprenant le recours à des experts indépendants ⁽²⁾. L'Autorité accordera son autorisation pour une période de six mois, sous réserve d'un engagement de présenter un plan de restructuration ou une étude de viabilité pour chaque établissement bénéficiaire dans les trois mois suivant son adhésion au programme de sauvetage des actifs.

Lorsqu'une banque obtient une aide soit à titre individuel, soit au titre d'un régime autorisé de sauvetage des actifs, l'État de l'AELE fournit à l'Autorité, au plus tard lors de la notification individuelle du plan de restructuration ou de l'étude de viabilité, des renseignements détaillés sur les actifs couverts et leur évaluation à la date d'octroi de cette aide individuelle, ainsi que les résultats certifiés et validés de la communication des moins-values sur les actifs visés par la mesure de sauvetage ⁽³⁾. L'analyse complète des activités et du bilan de la banque devrait être produite dans les meilleurs délais, de manière à pouvoir ouvrir des discussions sur la qualité et l'ampleur de la restructuration, bien avant la présentation formelle du plan; il s'agit en effet d'accélérer la procédure et d'assurer la clarté et la sécurité juridique le plus rapidement possible.

Dans le cas des banques qui ont déjà bénéficié d'autres aides d'État, sous forme de garanties autorisées, d'échanges d'actifs ou de régimes de recapitalisation ou encore de mesures individuelles, toute aide accordée dans le cadre du régime de sauvetage des actifs doit d'abord être signalée conformément aux obligations en vigueur en matière de rapports, afin que l'Autorité dispose d'un inventaire complet des diverses aides d'État allouées à chaque bénéficiaire et soit mieux à même de porter une appréciation globale sur l'efficacité des mesures antérieures et la contribution envisagée par l'État de l'AELE.

L'Autorité réexaminera l'aide accordée sous le régime d'une autorisation temporaire à la lumière de la qualité des mesures de restructuration et de correction proposées ⁽⁴⁾ et statuera sur sa compatibilité pour une période supérieure à six mois dans une nouvelle décision.

Les États de l'AELE doivent en outre faire rapport à l'Autorité, tous les six mois, sur le fonctionnement des programmes de sauvetage des actifs et sur l'évolution des plans de restructuration des banques. Lorsque l'État de l'AELE est déjà tenu de présenter un rapport sur d'autres formes d'aides accordées à ce secteur, il doit y ajouter les renseignements nécessaires sur les mesures de sauvetage des actifs et les plans de restructuration des banques.

⁽¹⁾ Les contacts de prénotification sont encouragés.

⁽²⁾ Voir la section 5.5 ci-dessus et l'annexe 4

⁽³⁾ Il y a lieu de fournir une lettre du directeur de l'Autorité de surveillance certifiant les résultats détaillés.

⁽⁴⁾ Afin de faciliter la tâche des États de l'AELE et de l'Autorité, cette dernière sera prête à examiner des notifications groupées de cas similaires de restructuration et de liquidation. L'Autorité peut considérer qu'il n'est pas nécessaire de présenter un plan pour la simple liquidation d'un établissement ou pour une banque de taille négligeable.