

III

(Autres actes)

ESPACE ÉCONOMIQUE EUROPÉEN

DÉCISION DE L'AUTORITÉ DE SURVEILLANCE AELE

N° 394/11/COL

du 14 décembre 2011

modifiant pour la quatre-vingt-troisième fois les règles de procédure et de fond dans le domaine des aides d'État par l'ajout d'un nouveau chapitre consacré à l'application, à partir du 1^{er} janvier 2012, des règles en matière d'aides d'État accordées aux banques dans le contexte de la crise financière

L'AUTORITÉ DE SURVEILLANCE AELE (CI-APRÈS L'«AUTORITÉ»),

considérant ce qui suit:

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.

La Commission européenne a adopté, le 1^{er} décembre 2011, une communication concernant l'application, à partir du 1^{er} janvier 2012, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière ⁽¹⁾.

Cette communication présente également de l'intérêt pour l'Espace économique européen.

Une application uniforme des aides en matière d'aides d'État doit être assurée dans l'ensemble de l'Espace économique européen conformément à l'objectif d'homogénéité établi à l'article 1^{er} de l'accord EEE.

Conformément au point II de la section «REMARQUE GÉNÉRALE» figurant à la page 11 de l'annexe XV de l'accord EEE, l'Autorité doit adopter, après consultation de la Commission, des actes correspondant à ceux adoptés par cette dernière.

L'Autorité a consulté à ce sujet la Commission européenne et les États de l'AELE par lettres datées du 2 décembre 2011,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les lignes directrices dans le domaine des aides d'État sont modifiées par l'ajout d'un nouveau chapitre consacré à l'application, à partir du 1^{er} janvier 2012, des règles en matière d'aides d'État accordées aux banques dans le contexte de la crise financière.

Le nouveau chapitre figure en annexe de la présente décision.

Article 2

Le texte en langue anglaise de la décision est le seul faisant foi.

Fait à Bruxelles, le 14 décembre 2011.

Par l'Autorité de surveillance AELE

Oda Helen SLETNES
Présidente

Sverrir Haukur GUNNLAUGSSON
Membre du Collège

⁽¹⁾ JO C 356 du 6.12.2011, p. 7.

ANNEXE

L'APPLICATION, À PARTIR DU 1^{er} JANVIER 2012, DES RÈGLES EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT ACCORDÉES AUX BANQUES DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE FINANCIÈRE**1. Introduction**

- (1) Depuis le début de la crise financière mondiale, en automne 2008, l'Autorité de surveillance AELE (ci-après l'«Autorité») a adopté quatre séries de directives⁽¹⁾ qui ont fourni des indications détaillées sur les critères de compatibilité des aides d'État en faveur des établissements financiers⁽²⁾ avec les exigences fixées à l'article 61, paragraphe 3, point b), de l'accord sur l'Espace économique européen (ci-après l'«accord EEE»). Les directives en question concernent l'application des règles en matière d'aides d'État aux mesures prises en rapport avec les établissements financiers dans le contexte de la crise financière mondiale⁽³⁾ (ci-après les «directives concernant le secteur bancaire»), la recapitalisation des établissements financiers dans le contexte de la crise financière actuelle: limitation de l'aide au minimum nécessaire et garde-fous contre les distorsions indues de concurrence⁽⁴⁾ (ci-après les «directives concernant les mesures de recapitalisation»), le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de l'EEE⁽⁵⁾ (ci-après les «directives concernant les actifs dépréciés») et le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'État⁽⁶⁾ (ci-après les «directives concernant les mesures de restructuration»). Trois de ces quatre séries de directives (les directives concernant le secteur bancaire, les mesures de recapitalisation et les actifs dépréciés) définissent les critères de compatibilité à remplir par les principaux types d'aide accordés par les États de l'AELE (garanties sur engagements, recapitalisations et mesures de sauvetage d'actifs), tandis que les directives concernant les mesures de restructuration détaillent les caractéristiques qu'un plan de restructuration (ou plan de viabilité) doit présenter dans le contexte particulier des aides d'État accordées en situation de crise aux banques sur la base de l'article 61, paragraphe 3, point b), de l'accord EEE.
- (2) Le 2 mars 2011, l'Autorité a adopté une cinquième série de directives concernant l'application, à partir du 1^{er} janvier 2011, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière⁽⁷⁾ (ci-après les «directives "prorogation"»). Ces directives ont prolongé la validité des directives concernant les mesures de restructuration – les seules des quatre directives à être assorties d'une date précise d'expiration – dans un cadre modifié jusqu'au 31 décembre 2011. L'Autorité a également indiqué dans les directives «prorogation» qu'elle considèrerait que les conditions qui s'appliquent à l'autorisation d'aides d'État en vertu de l'article 61, paragraphe 3, point b), de l'accord EEE, autorisant exceptionnellement une aide visant à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre de l'UE ou d'un État de l'AELE, étaient toujours réunies et que les directives concernant le secteur bancaire, les mesures de recapitalisation et les actifs dépréciés continueraient à s'appliquer afin de fournir des indications sur les critères de compatibilité des aides accordées aux banques dans le contexte de la crise sur la base de l'article 61, paragraphe 3, point b), de l'accord EEE.
- (3) L'exacerbation des tensions sur les marchés de la dette souveraine survenue en 2011 a placé le secteur bancaire de l'EEE sous une pression croissante, notamment en ce qui concerne l'accès aux marchés du financement à terme. Les mesures bancaires adoptées par les chefs d'État ou de gouvernement lors de leur réunion du 26 octobre 2011⁽⁸⁾ visent à rétablir la confiance dans le secteur bancaire au moyen de garanties sur un financement à moyen terme et la création d'un tampon temporaire s'élevant à un ratio de fonds propres de 9 % constitué des actifs les plus solides après comptabilisation en valeur de marché de l'exposition aux risques souverains. Malgré ces mesures, l'Autorité considère que les conditions qui s'appliquent à l'autorisation d'aides d'État en vertu de l'article 61, paragraphe 3, point b), seront toujours réunies après 2011.
- (4) Les directives concernant le secteur bancaire, les mesures de recapitalisation et les actifs dépréciés continueront à s'appliquer au-delà du 31 décembre 2011. Dans le même ordre d'idées, l'applicabilité dans le temps des directives concernant les mesures de restructuration est prolongée au-delà du 31 décembre 2011⁽⁹⁾. L'Autorité continuera d'examiner la situation sur les marchés financiers et prendra des mesures pour rendre plus durables les règles applicables aux aides d'État au sauvetage et à la restructuration des banques, sur la base de l'article 61, paragraphe 3, point c), de l'accord EEE, si la conjoncture le permet.

(1) 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 (ci-après l'«encadrement des aides d'État»), adoptées et publiées par l'Autorité le 19.1.1994, publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* (ci-après le «JO») L 231 du 3.9.1994, p. 1, et dans le supplément EEE n° 32 du 3.9.1994, p. 1. Les directives ont été modifiées en dernier lieu le 2.3.2011. Une version mise à jour de ces directives est publiée sur le site web de l'Autorité: <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>

(2) Par commodité, dans le présent document, les établissements financiers seront simplement appelés «les banques».

(3) Texte disponible à l'adresse suivante: <http://www.eftasurv.int/?1=1&showLinkID=16604&1=1>

(4) Texte disponible à l'adresse suivante: <http://www.eftasurv.int/?1=1&showLinkID=16015&1=1>

(5) Texte disponible à l'adresse suivante: <http://www.eftasurv.int/?1=1&showLinkID=16585&1=1>

(6) Texte disponible à l'adresse suivante: <http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Part-VIII---Return-to-viability-and-the-assessment-of-restructuring-measures-in-the-financial-sector.pdf>

(7) Texte disponible à l'adresse suivante: <http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Part-VIII---Financial-Crisis-Guidelines-2011.pdf>

(8) Déclaration des chefs d'État ou de gouvernement de l'UE du 26.10.2011. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/125621.pdf).

(9) Conformément à la pratique antérieure de l'Autorité, les régimes nouveaux ou existants de soutien aux banques (indépendamment des instruments d'aide qu'ils englobent; garanties, recapitalisations, soutien de trésorerie, sauvetage d'actifs, etc.) ne seront prolongés ou approuvés que pour une durée de six mois, afin de permettre d'éventuelles modifications supplémentaires à la mi-2012.

- (5) Pour faciliter la mise en œuvre des mesures bancaires et tenir compte de l'évolution du profil de risque des banques depuis le début de la crise, il est souhaitable de préciser et d'encore actualiser les règles à certains égards. Les présentes directives définissent les modifications à apporter aux paramètres qui régissent la compatibilité des aides d'État accordées aux banques dans le contexte de la crise à compter du 1^{er} janvier 2012. Les présentes directives visent en particulier à:
- (a) compléter les directives concernant les mesures de recapitalisation en apportant des indications plus détaillées sur la manière d'assurer une rémunération adéquate des instruments de capital non assortis d'une rémunération fixe;
 - (b) expliquer comment l'Autorité procédera à l'appréciation proportionnée de la viabilité à long terme des banques dans le contexte des mesures bancaires; et à
 - (c) introduire une méthodologie révisée pour veiller à ce que les primes payables en contrepartie des garanties couvrant les engagements bancaires soient suffisantes pour limiter au maximum l'aide apportée, le but étant de faire en sorte que la méthodologie tienne compte de la différenciation accrue des marges des contrats d'échange sur défaut de crédit (credit default swap — CDS) des banques constatée dernièrement ainsi que de l'impact des marges de CDS sur l'État de l'AELE en cause.

2. Prix et conditions des recapitalisations publiques

- (6) Les directives concernant les mesures de recapitalisation fournissent des indications générales sur la tarification des injections de capital. Ces indications sont principalement axées sur les instruments de capital assortis d'une rémunération fixe.
- (7) Compte tenu des modifications réglementaires et de l'évolution constante du marché, l'Autorité prévoit qu'à l'avenir, les injections de capital public se feront plus fréquemment sous la forme d'actions à rémunération variable. Il est souhaitable de préciser les règles sur la tarification des injections de capital étant donné que ces titres sont rémunérés sous la forme de dividendes (à caractère incertain) et de gains de capital, ce qui rend difficile toute appréciation directe ex ante de la rémunération sur de tels instruments.
- (8) L'Autorité appréciera donc la rémunération de ces injections de capital sur la base du prix d'émission des actions. Les injections de capital doivent être souscrites à un niveau de décote suffisant par rapport au prix de l'action (après ajustement tenant compte de l'«effet de dilution»⁽¹⁾) juste avant l'annonce de l'injection de capital afin de garantir raisonnablement à l'État une rémunération adéquate⁽²⁾.
- (9) Pour les banques cotées en bourse, le prix de référence de l'action doit être le prix coté sur le marché des titres assortis de droits équivalant à ceux attachés aux actions émises. Pour les banques non cotées en bourse, ce prix du marché n'existe pas et les États de l'AELE doivent recourir à une méthode de valorisation appropriée basée sur le marché (comprenant une approche reposant sur le rapport cours/bénéfices des pairs ou d'autres méthodologies de valorisation communément acceptées). Les actions doivent être souscrites à un niveau de décote suffisant par rapport à cette valeur du marché (ou basée sur le marché).
- (10) Si les États de l'AELE souscrivent à des actions non assorties d'un droit de vote, une décote plus importante peut être exigée, dont le montant reflétera l'écart de prix entre les titres assortis d'un droit de vote et ceux qui ne le sont pas, dans les conditions de marché existantes.
- (11) Les mesures de recapitalisation doivent prévoir des éléments appropriés incitant les banques à sortir dès que possible du régime d'aides d'État. En ce qui concerne les actions à rémunération variable, si les incitations à la sortie sont conçues de telle sorte qu'elles limitent les possibilités de gain de l'État de l'AELE, en émettant par exemple des warrants permettant aux actionnaires historiques de racheter à l'État les actions nouvellement émises à un prix impliquant un rendement annuel raisonnable pour l'État, une décote plus importante sera exigée pour tenir compte du plafonnement des possibilités de gain.
- (12) Dans tous les cas, le montant de la décote doit refléter l'importance de l'injection de capital par rapport au capital de base de catégorie 1 existant. Plus le besoin en capital est important par rapport au capital existant, plus le risque est grand pour l'État, ce qui nécessite alors une décote plus importante.
- (13) Les instruments hybrides doivent en principe contenir un «mécanisme alternatif de paiement des coupons» qui prévoit que des coupons qui ne peuvent être payés en numéraire seront payés à l'État sous la forme d'actions nouvellement émises.
- (14) L'Autorité continuera à exiger des États de l'AELE qu'ils présentent un plan de restructuration (ou une mise à jour du plan de restructuration existant) dans les six mois qui suivent la date de la décision de l'Autorité autorisant une aide au sauvetage pour toute banque qui bénéficie d'une aide publique sous la forme de mesures de recapitalisation ou de sauvetage d'actifs dépréciés. Si une banque a déjà fait l'objet d'une décision d'aide au sauvetage au titre des règles

⁽¹⁾ L'«effet de dilution» peut être quantifié en utilisant des techniques de marché généralement acceptées [comme le cours théorique hors droits de souscription (TERP)].

⁽²⁾ Si des États de l'AELE souscrivent à l'émission d'actions, l'établissement émetteur doit également payer une prime de souscription.

régissant la compatibilité des aides aux banques avec l'article 61, paragraphe 3, point b), de l'accord EEE, que ce soit dans le cadre de la même opération de restructuration ou non, l'Autorité peut exiger la présentation du plan de restructuration dans un délai inférieur à six mois. L'Autorité procédera à une appréciation proportionnée de la viabilité à long terme des banques, en tenant pleinement compte des éléments indiquant que ces dernières peuvent être viables à long terme sans devoir faire l'objet d'une restructuration significative, notamment si le besoin en capital est essentiellement lié à une crise de confiance concernant la dette souveraine, si l'injection de capital public est limitée au montant nécessaire à la compensation des pertes engendrées par la valorisation au cours du marché des obligations souveraines des parties contractantes à l'Accord sur l'EEE dans des banques qui seraient normalement viables, et si l'analyse démontre que les banques en question n'ont pas pris de risques excessifs lors de l'acquisition de dettes souveraines.

3. Prix et conditions des garanties publiques

- (15) Les banques peuvent bénéficier d'une garantie publique pour l'émission de nouveaux instruments de la dette, qu'ils soient garantis ou non, à l'exception des instruments pouvant être considérés comme du capital. Étant donné que la pression sur les banques se concentre sur les marchés du financement à terme, les garanties publiques ne doivent généralement couvrir que la dette dont l'échéance est comprise entre un et cinq ans (sept ans dans le cas des obligations sécurisées).
- (16) Depuis le début de la crise, la tarification des garanties publiques est liée à la marge médiane des contrats d'échange sur défaut de crédit (credit default swap - CDS) du bénéficiaire sur la période comprise entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 août 2008. Cette tarification a été augmentée au 1^{er} juillet 2010 pour mieux refléter le profil de risque de chaque bénéficiaire ⁽¹⁾.
- (17) Pour tenir compte de la récente différenciation accrue des marges de CDS des banques en fonction du risque, il convient d'actualiser cette formule de tarification pour faire référence aux marges médianes des CDS sur une période de trois ans prenant fin un mois avant l'octroi des garanties. Étant donné que les augmentations des marges de CDS de ces dernières années sont dues en partie à des facteurs qui ne sont pas propres aux banques elles-mêmes, notamment les tensions croissantes sur les marchés de la dette souveraine et une hausse générale de la perception du risque dans le secteur bancaire, cette formule doit isoler le risque intrinsèque pesant sur chaque banque et découlant de l'évolution des marges des CDS des États de l'AELE ainsi que du marché dans son ensemble. Cette formule devrait aussi refléter le fait que les garanties sur les obligations sécurisées exposent le garant à un risque sensiblement moindre que les garanties sur dettes non sécurisées.
- (18) Conformément aux principes mentionnés au point 17, la formule de tarification modifiée énoncée à l'annexe définit les primes de garantie minimales qui devraient s'appliquer lorsque des garanties publiques sont accordées au niveau national, sans mise en commun entre États de l'AELE. L'Autorité appliquera cette formule à l'ensemble des garanties publiques portant sur des engagements bancaires ayant une échéance d'un an ou plus et émis à partir du 1^{er} janvier 2012.
- (19) Si les garanties couvrent des engagements qui ne sont pas libellés dans la monnaie nationale du garant, une prime supplémentaire devrait être d'application pour couvrir le risque de change pris par ce dernier.
- (20) Si les garanties doivent couvrir une dette dont l'échéance est inférieure à un an, l'Autorité continuera à appliquer la formule de tarification existante, qui figure à titre de référence dans l'appendice. L'Autorité n'autorisera pas les garanties qui couvrent une dette dont l'échéance est inférieure à trois mois, sauf dans des cas exceptionnels lorsque ces garanties sont nécessaires à la stabilité financière. L'Autorité appréciera alors la rémunération adéquate en tenant compte de la nécessité de mesures appropriées incitant à sortir dès que possible du régime de soutien public.
- (21) Si les États de l'AELE décident de conclure des accords de regroupement des garanties sur les engagements bancaires, l'Autorité réexaminera ses orientations générales en conséquence pour veiller en particulier à ce que les marges de CDS des États de l'AELE ne soient privilégiées que dans la mesure où celles-ci sont nécessaires.
- (22) Pour permettre à l'Autorité d'apprécier l'application dans les faits de la formule de tarification modifiée, les États de l'AELE devraient indiquer, lors de la notification de régimes de garanties nouveaux ou modifiés, une prime indicative pour chaque banque admissible au bénéfice de ces garanties, sur la base d'une application de la formule reposant sur des données récentes concernant le marché. Les États de l'AELE devront aussi communiquer à l'Autorité, dans les trois mois suivant chaque émission d'obligations sécurisées, la prime de garantie réelle appliquée à chaque émission de ces obligations.

⁽¹⁾ Voir le document de travail des services de la direction générale de la concurrence du 30.4.2010 intitulé «The application of state aid rules to government guarantee schemes covering bank debt to be issued after 30 June 2010» (application des règles relatives aux aides d'État aux régimes de garanties publiques couvrant la dette bancaire émise après le 30.6.2010), http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/phase_out_bank_guarantees.pdf.

Appendice

Garanties couvrant une dette dont l'échéance est d'un an minimum

La prime de garantie devrait, au minimum, correspondre à la somme:

- 1) d'une prime de base de 40 points de base (pb); et
- 2) d'une prime basée sur le risque égale au produit de 40 points de base et d'une métrique des risques composée i) de la moitié du rapport entre la médiane des spreads de CDS senior à cinq ans du bénéficiaire sur les trois années prenant fin un mois avant la date d'émission de l'obligation sécurisée et le niveau médian de l'indice iTraxx Europe Senior Financials à cinq ans sur la même période de trois ans, et ii) de la moitié du rapport entre la médiane des spreads de CDS senior à cinq ans de l'ensemble des États de l'AELE et la médiane des spreads de CDS senior à cinq ans des États de l'AELE accordant la garantie sur la même période de trois ans.

La formule de la prime de garantie peut être énoncée comme suit:

$$\text{Prime} = 40pb \times (1 + (1/2 \times A/B) + (1/2 \times C/D))$$

où A est la médiane des marges de CDS senior à cinq ans du bénéficiaire, B l'indice médian iTraxx Europe Senior Financials à cinq ans, C la médiane des marges de CDS senior à cinq ans de l'ensemble des États de l'AELE et D la médiane des marges de CDS senior à cinq ans des États de l'AELE accordant la garantie.

Les médianes sont calculées sur la période de trois ans prenant fin un mois avant la date d'émission de l'obligation sécurisée.

Dans le cas de garanties sur des obligations sécurisées, la prime de garantie peut ne tenir compte que de la moitié de la prime basée sur le risque calculée conformément au point 2) ci-dessus.

Banques ne disposant pas de données représentatives sur les CDS

Pour les banques dépourvues de données sur les CDS, ou ne disposant pas de données représentatives sur les CDS, mais possédant une notation de crédit, une marge de CDS équivalente devrait découler de la valeur médiane des marges de CDS à cinq ans sur la même période d'échantillonnage que pour la catégorie de notation de la banque en question, sur la base d'un échantillon représentatif des grandes banques au sein des États de l'AELE. L'Autorité de surveillance évaluera si les données sur les CDS dont dispose la banque en cause sont représentatives.

Pour les banques dépourvues de données sur les CDS et ne disposant pas de notation de crédit, une marge de CDS équivalente devrait découler de la valeur médiane des marges de CDS à cinq ans sur la même période d'échantillonnage que pour la catégorie de notation la plus basse ⁽¹⁾, sur la base d'un échantillon représentatif des grandes banques au sein des États de l'AELE. La marge de CDS ainsi calculée pour cette catégorie de banques pourra être adaptée sur la base d'une évaluation prudentielle.

L'Autorité déterminera les échantillons représentatifs des grandes banques au sein des États de l'AELE.

Garanties couvrant une dette dont l'échéance est inférieure à un an

Étant donné que les marges de CDS peuvent ne pas constituer une mesure du risque de crédit des dettes dont l'échéance est inférieure à un an, la prime de garantie de ces dettes devra, au minimum, correspondre à la somme:

- 1) d'une prime de base de 50 points de base; et
- 2) d'une prime basée sur le risque égale à 20 points de base pour les banques dont la note est A+ ou A, 30 points de base pour les banques dont la note est A-, ou 40 points de base pour les banques notées sous A- ou dépourvues de note.

⁽¹⁾ La catégorie de notation la plus basse à prendre en compte est A, étant donné qu'il n'y a pas assez de données disponibles pour la catégorie BBB.