

Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7060

L 78

41^e année

16 mars 1998

Édition de langue française

Législation

Sommaire

I Actes dont la publication est une condition de leur applicabilité

.....

II Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité

Commission

98/204/CE:

- ★ Décision de la Commission, du 30 juillet 1997, portant approbation conditionnée des aides accordées par la France au groupe GAN⁽¹⁾ 1

II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

COMMISSION

DÉCISION DE LA COMMISSION

du 30 juillet 1997

portant approbation conditionnée des aides accordées par la France au groupe GAN

(Le texte en langue française est le seul faisant foi.)

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

(98/204/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment ses articles 92 et 93,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment ses articles 61 et 62,

après avoir mis, conformément aux articles susmentionnés, les intéressés en demeure de présenter leurs observations⁽¹⁾,

considérant ce que suit:

1. INTRODUCTION

Le GAN est un groupe financier public actif dans les domaines de la banque et de l'assurance. Il a rencontré des difficultés importantes depuis 1993, à la suite des pertes enregistrées sur les actifs liés au secteur immobilier et dans l'activité d'assurance. Ces difficultés avaient conduit l'État français à décider en 1995 d'octroyer un soutien au GAN sous forme d'une augmentation de capital par apport de titres pour 2,86 milliards de francs français (FRF).

Le 18 septembre 1996, la Commission, après avoir examiné le plan de restructuration du GAN et de sa filiale l'UIC et le rapport d'audit préparé par la banque conseil du Trésor (Morgan Stanley), avait décidé de considérer

cette opération en tant qu'une aide d'État non notifiée (aide NN 43/96) et de l'approuver sous la condition de la mise à exécution intégrale du plan de restructuration qui lui avait été présenté. Ce plan prévoyait notamment la cession de la majorité du capital du groupe bancaire CIC, afin de permettre le retour à la viabilité et de minimiser les effets distorsifs de l'aide.

Par lettres du 28 février 1997 et du 3 mars 1997, les autorités françaises ont affirmé que les aides approuvées étaient insuffisantes, face notamment à la dégradation de la situation financière du groupe dans les activités de financement du secteur immobilier et à l'échec de la procédure de privatisation du CIC, et que, par conséquent, elles notifiaient des aides supplémentaires, pour un montant d'environ 20 milliards de FRF.

Le 12 mars 1997, la Commission a décidé de rouvrir la procédure prévue à l'article 93 paragraphe 2 du traité à l'égard de l'augmentation de capital de 2,86 milliards de FRF réalisée en 1995 ainsi que d'ouvrir la même procédure à l'égard des nouvelles mesures d'aide notifiées, à savoir une augmentation de capital de 11 milliards de FRF à réaliser en 1997 et l'engagement de l'État de prendre en charge des pertes du GAN pour un montant estimé à 9 milliards de FRF. La décision de la Commission a été communiquée aux autorités françaises par lettres du 8 avril 1997 (SG/97/D/2644).

Afin d'analyser dans les détails les documents remis par les autorités françaises en ce qui concerne la situation du groupe GAN, son plan de restructuration et notamment sa viabilité, la Commission a eu recours à l'aide d'une banque d'affaires internationale de premier plan en qualité de consultant.

⁽¹⁾ JO C 149 du 17.5.1997, p. 6.

Dans le cadre de la présente procédure, les autorités françaises ont collaboré pleinement avec la Commission en fournissant tous les éléments d'information demandés. Par lettre du 18 juillet 1997, le ministre français de l'économie et des finances a communiqué à la Commission les engagements du gouvernement concernant le groupe GAN. Aucun commentaire écrit n'a été soumis par d'autres parties intéressées dans les délais prévus par la présente procédure.

2. LE GAN ET LES RAISONS DE SA DÉFAILLANCE

Le GAN est un groupe financier coté en bourse, contrôlé par l'État (qui détient plus de 80 % du capital de la Société Centrale du GAN, holding du groupe) et actif dans les domaines de l'assurance et de la banque. Dans l'assurance, le GAN se situe à la cinquième place en France en termes de chiffre d'affaires (environ 53,5 milliards de FRF en 1996) après les groupes privés AXA-UAP et AGF. Les autres principaux concurrents sont le groupe privé Victoire et les mutuelles. La part de marché du GAN dans le marché français de l'assurance se chiffre à environ 5 %. Le GAN contrôle à hauteur de 93 % le groupe bancaire CIC, réseau de dix banques régionales ayant un total de bilan de plus de 600 milliards de FRF et un produit net bancaire (PNB) pour 1996 d'environ 17 milliards, ce qui le place au cinquième rang dans la liste des banques faisant partie de l'Association française des banques⁽²⁾. Le groupe CIC, qui est particulièrement actif dans le financement des petites et moyennes entreprises (PME), a été également présent dans l'immobilier, *via* sa filiale UIC, qui a été par la suite transférée au GAN. Aujourd'hui, l'UIC est contrôlé par la Société Centrale du GAN à hauteur de 97 %. Le groupe détient aussi des participations industrielles.

Le groupe GAN compte 9 600 personnes dans l'assurance en France (dont 5 150 administratifs, 2 450 producteurs salariés, 2 000 mandataires), 4 100 personnes dans l'assurance à l'étranger, 21 350 personnes dans le groupe bancaire CIC et 560 dans l'UIC.

Les activités du GAN couvrent toutes les activités d'assurance comprenant l'assurance dommages (à la fois entreprises et particuliers) et l'assurance vie et capitalisation. Les différentes sociétés d'assurance sont regroupées sous le holding GAN SA. Le réseau de distribution des produits est composé de courtiers, d'agents et de la société Socapi. Étant une société conjointe (50/50) du GAN et du groupe bancaire CIC, Socapi utilise le réseau bancaire du groupe CIC pour distribuer les produits d'assurance vie. Bien que l'activité conjointe de banque et d'assurance soit

très développée parmi les groupes bancaires et ceux de l'assurance, le GAN est presque le seul assureur français qui contrôle un groupe bancaire⁽³⁾, la situation inverse, à savoir le contrôle bancaire d'entreprises d'assurance, étant beaucoup plus courante.

Le GAN est aussi présent à l'étranger (en Grande-Bretagne surtout, mais aussi en Italie, Espagne, Portugal, Allemagne, Suisse, Maroc, États-Unis, Canada), où il réalise environ 25 % de son chiffre d'affaires.

Les difficultés du GAN proviennent à la fois de la banque et de l'assurance: la banque a été très touchée par la crise de l'immobilier et la dégradation financière des PME; l'assurance dommages a subi le contrecoup de la stratégie d'expansion agressive mise en place lors du retournement cyclique du marché. En 1993, la mauvaise qualité des créances et des actifs liés à des projets immobiliers détenus par le groupe bancaire CIC, *via* sa filiale UIC et la société spécialisée Sofal, pour environ 19 milliards de FRF, a obligé le GAN à intervenir pour sortir UIC du périmètre de consolidation du CIC, lui permettant ainsi de respecter les obligations réglementaires en matière bancaire. Ensuite, la dégradation de la valeur de ces engagements s'est démontrée insoutenable pour le GAN lui-même qui a dû faire recours à deux structures de défaillance (Parixel et Bâticrédit) pour déconsolider ces risques de son bilan. Toutefois, le groupe GAN étant le garant et la source de financement des structures de défaillance, les risques liés à ces structures n'ont pas été réglés mais étalés dans le temps et distribués auprès des différentes entités du groupe, en espérant que les profits du groupe puissent compenser les pertes de ces structures. Face à des résultats insuffisants dans l'assurance, le GAN n'a pas eu la possibilité de compenser le déficit de l'immobilier et il a dû recourir au soutien de l'État, qui a décidé de lui apporter 2,86 milliards de titres Elf et CIC en 1995 et d'autres aides pour environ 20 milliards en 1997. Le soutien de l'État a ainsi permis au GAN de limiter ses pertes au niveau consolidé à 1,8 milliard en 1995 et 5,7 milliards de FRF en 1996.

Les difficultés du GAN, et en particulier de sa filiale bancaire UIC, s'inscrivent dans le contexte de la crise du secteur immobilier français qui est intervenue après les excès de la spéculation de la fin des années quatre-vingt et qui a touché dans une mesure différente plusieurs établissements financiers, notamment publics. Ainsi, les établissements qui étaient sur la crête de la vague spéculative, les établissements spécialisés dans le financement du secteur immobilier et les établissements qui ont réagi trop tard au retournement du marché ont souffert de pertes très importantes. Certains établissements, notamment publics, comme le Crédit Lyonnais, le Comptoir des

⁽²⁾ Le GAN avait déjà une participation minoritaire dans le capital du CIC depuis 1985.

⁽³⁾ Pour faire face aux difficultés de leurs filiales minoritaires bancaires où à la demande de l'État, des assureurs ont récemment repris le contrôle de groupes bancaires: ainsi les AGF ont repris le contrôle du CDE et l'UAP celui de la banque Worms.

Entrepreneurs, le Crédit Foncier, la Société Marseillaise de Crédit, le GAN ont pu avoir recours au soutien de l'État. D'autres, comme les groupes Suez et Paribas ont dû entamer des restructurations drastiques. D'autres comme la BRED ont pu bénéficier du fonds collectif de garantie des banques populaires. D'autres encore, comme la banque La Hénin et la Banque Pallas Stern, ont été placés en procédure judiciaire.

Le monde de l'assurance française connaît un bouleversement profond qui provient du passage à un système de plus en plus concurrentiel, commencé en 1989 avec la réforme du Code des assurances. De ce fait, les marges se sont réduites et, en l'absence d'une restructuration adéquate au niveau des entreprises et du secteur, la rentabilité s'est effondrée. Entre 1984 et 1994, la rentabilité sur fonds propres de l'assurance dommages est passée de 14 % à 0,4 % et celle de l'assurance vie de 18 % à 8,9 %.

L'activité assurance dommages a été caractérisée par un tournant cyclique au début des années quatre-vingt-dix, qui a concerné notamment les risques «entreprises» et «automobile», avec une très forte augmentation des taux de sinistres et des coûts de réparation.

Dans l'assurance dommages, le GAN paie aujourd'hui une politique inappropriée de développement ayant pour but la conquête de parts de marchés à tout prix, qui l'a conduit à la prise de risques excessifs. Le monde des mutuelles et des groupes privés comme AXA a été relativement moins touché, ayant choisi de rester plus à l'écart des spéculations immobilières et ayant mis en place un système de contrôle de la sinistralité plus efficace.

Le tableau suivant retrace les pertes enregistrées par le GAN depuis 1992, telles que communiquées par les autorités françaises (tableau 1).

Tableau 1

Pertes du GAN depuis 1992

(en milliards de FRF)

	1992	1993	1994	1995	1996	Total
UIC-défaillance immobilière	—	-3,4 ⁽¹⁾	-5,7	-3,5	-14,1	-26,7
Assurance dommages	-1,3	-1,0	-1,3	-0,6	-0,2	-4,4
Dépréciations d'actifs				-3,0 ⁽²⁾	-1,0	-4,0
Total	-1,3	-1,3	-7,0	-7,1	-15,3	-35,1

⁽¹⁾ Sans tenir compte de 2,6 milliards de plus-values latentes sur immeubles, affectées par GAN SA à la défaillance.

⁽²⁾ Effet de l'entrée en vigueur du nouveau plan comptable de l'assurance.

Source: données des autorités françaises.

La forte détérioration récente de la situation financière du GAN a été mise en évidence par les audits sur les filiales immobilières du groupe. Selon les autorités françaises, à la mi-1996, le GAN a fait part à son actionnaire de nouvelles prévisions pour 1996 en nette détérioration, qui compromettaient définitivement la perspective d'un retour à l'équilibre en 1996. En particulier, le GAN anticipait une nouvelle perte sur l'UIC, tandis que les résultats de l'assurance étaient inférieurs aux prévisions. Devant la rapidité de cette dégradation et le caractère de plus en plus inquiétant des prévisions de résultats 1996, l'État a décidé de lier son approbation des comptes semestriels 1996 à la réalisation d'un audit complet de l'immobilier avant l'arrêté des comptes 1996. Le réexamen complet de la situation de la filiale UIC et des structures de défaillance a fait apparaître un besoin de provisionnement supplémentaire d'environ 14 milliards de FRF et a conduit l'État à décider d'intervenir une

deuxième fois au soutien du GAN, avec un paquet d'aides de 20 milliards.

3. APPRÉCIATION DU CONTENU D'AIDE DES MESURES DE SOUTIEN FINANCIER DU GAN

Dans son évaluation des interventions publiques, la Commission applique en général «le principe de l'investisseur privé dans une économie de marché», comme indiqué dans sa communication sur les entreprises publiques⁽⁴⁾. Cette communication énonce qu'il y a présence d'aide

⁽⁴⁾ Communication de la Commission aux États membres sur l'application des articles 92 et 93 du traité et de l'article 5 de la directive 80/723/CEE de la Commission aux entreprises publiques dans l'industrie manufacturière (JO C 307 du 13.11.1993, p. 3).

dans une opération si un investisseur privé comparable, agissant dans les conditions normales d'économie de marché, ne l'aurait pas entreprise. En ce qui concerne les participations publiques dans le capital social d'une entreprise, il est considéré qu'un investisseur privé n'aurait pas entrepris une telle opération et qu'il y a donc une présomption d'aide quand la situation financière de la société est telle qu'un retour à un niveau de rémunération normale (en termes de dividendes ou de gains en capital) du capital investi n'est pas assuré dans un laps de temps raisonnable⁽⁵⁾. Dans le cas d'octroi de garanties publiques, il y a une présomption d'aide d'État quand la garantie n'est pas rémunérée ou quand sa rémunération ne peut pas être considérée suffisante eu égard aux risques particulièrement élevés ou trop étendus dans le temps d'une telle opération.

Les mesures susceptibles de contenir des éléments d'aide d'État sont l'augmentation de capital de 2,86 milliards de FRF réalisée en 1995 par apport de titres Elf et CIC — opération qui n'avait pas été notifiée —, ainsi que les mesures récemment notifiées pour un montant total de 20 milliards de FRF.

La première opération, pour un montant de 2,86 milliards, consistait dans l'apport par l'État de 5 327 509 actions d'Elf Aquitaine (soit 2 % environ de son capital), de 2 041 428 actions de la Compagnie Financière de CIC et de l'Union européenne (soit 7,13 % environ de son capital) et de 1 125 724 certificats de droits de vote de la Compagnie Financière de CIC et de l'Union européenne (soit 7,13 % environ de ses droits de vote) contre une augmentation de la participation de l'État dans le GAN de 10 829 505 actions de la Société Centrale du GAN, représentant 18,93 % de son capital après l'opération d'apport.

La deuxième opération, pour un montant de 20 milliards de FRF, se décompose de la façon suivante:

- a) 11 milliards de dotation en capital, afin de reconstituer les fonds propres de l'UIC après enregistrement des pertes de 1996 et de donner aux sociétés d'assurance une structure financière appropriée, au regard de la réglementation, répartis en 7,1 milliards pour l'UIC et 3,9 milliards pour les sociétés d'assurance;
- b) l'engagement de l'État de prendre en charge les pertes jusqu'à un montant estimé à 9 milliards de FRF que constatera le GAN à l'occasion de la mise en œuvre des garanties, qu'elle sera amenée à accorder, dans le cadre du plan de restructuration, sur les prêts consentis à la société de défaisance immobilière mise en place en 1994, dénommée Bâticrédit Finance et C^{ie}.

3.1. Appréciation de l'ancienne aide

Le 18 septembre 1996, la Commission avait considéré, sur la base des informations disponibles, que l'opération d'augmentation de capital de 2,86 milliards constituait

une aide d'État au sens de l'article 92 paragraphe 1 du traité, mais qu'elle pouvait être considérée comme compatible selon les dispositions de l'article 92, paragraphe 3, point c), malgré le fait que l'aide n'avait pas été notifiée.

En effet, l'analyse du plan de restructuration ne permettait pas de qualifier l'opération comme ayant un rendement suffisant pour conclure que l'État avait agi comme un investisseur privé. Le *business plan* prévoyait que le GAN aurait supporté une perte de 1 785 millions de FRF en 1995 et dégagé des bénéfices de 120 et 1 574 millions de FRF en 1996 et 1997. Même en retenant les hypothèses du *business plan*, il était évident que les profits futurs n'étaient pas suffisants pour compenser la perte initiale et le manque à gagner des premières années sur l'investissement, ni en valeur absolue, ni en valeur actualisée à un taux de rendement interne satisfaisant estimé à 12 %⁽⁶⁾. Pour la période suivante, en retenant les hypothèses du GAN d'un niveau de rentabilité de presque 12 %, il était également évident que le GAN n'aurait pas pu dégager des profits additionnels susceptibles de compenser les pertes antérieures et en même temps donner à l'État actionnaire un rendement adéquat. La Commission avait également noté que l'État était le seul actionnaire du GAN qui participait à l'opération, les autres actionnaires (notamment des actionnaires de Bourse et des étrangers) ayant décidé de s'abstenir.

Dans le cadre de la présente procédure, les autorités françaises n'ont pas apporté de nouveaux éléments susceptibles de modifier cette conclusion. Par conséquent, la conclusion que la Commission avait retenue à l'époque sur le caractère d'aide de l'augmentation de capital de 2,86 milliards de FRF reste entièrement valide.

3.2. Appréciation des nouvelles mesures d'aide

En ce qui concerne les nouvelles mesures publiques en faveur du groupe GAN, qui incluent des augmentations de capital pour environ 11 milliards de FRF et une garantie de l'État estimée à environ 9 milliards, les autorités françaises ont affirmé que ces mesures sont devenues nécessaires à la suite du réexamen complet de la situation de la filiale UIC et des structures de défaisance, qui a fait apparaître un besoin de provisionnement d'environ 14 milliards de FRF, plaçant le groupe — et tout particulièrement certaines de ses sociétés — en situation gravement incompatible avec les contraintes prudentielles et réglementaires auxquelles il est soumis.

En particulier, ces résultats reflètent:

- la dégradation du marché immobilier, ainsi que les coûts liés au processus d'appropriation des actifs, sensiblement plus élevés que prévus,

⁽⁵⁾ Voir la communication de la Commission de 1984 dans le *Bulletin des Communautés européennes*, n° 9 de 1984.

⁽⁶⁾ L'utilisation de la méthode de la valeur nette actualisée pour l'évaluation d'une intervention étatique a été définie par la Commission dans sa communication citée à la note 4. La même méthode a été utilisée pour d'autres cas, notamment dans le domaine financier, où on a utilisé le même taux d'actualisation de 12 %.

- un changement de perspective se traduisant par une cession rapide des actifs immobiliers, dont les valeurs comptables ont été réestimées sur la base de valeurs de commercialisation tenant compte des rendements exigés par les acteurs du marché,
- des changements de méthodes comptables et de leurs modalités d'application, visant à enregistrer immédiatement dans les comptes de l'UIC les coûts de portage futurs, ainsi que l'ensemble des honoraires, des frais administratifs, de commercialisation, de liquidation et charges diverses à venir.

Ainsi le provisionnement de l'UIC résultant des trois éléments ci-dessus s'établit à 5,4 milliards de FRF, auquel s'ajoutent les pertes de l'exercice 1996, calculées selon les méthodes comptables antérieures, soit environ 2,5 milliards de FRF, l'UIC se trouvant ainsi en situation nette négative. De son côté, le coût des structures de défaisance s'établirait à près de 6 milliards de FRF.

Face à une telle dégradation, l'intervention de l'État permettra de réduire le montant des encours nets de l'UIC et des structures de défaisance de plus de moitié, revenant de 26,1 milliards en 1995 à 11,4 milliards en 1996, dont 7,7 milliards sont classés en encours douteux provisionnés à hauteur de 74,7%. Le taux de provisionnement des encours immobiliers s'élèvera à 69,2% en brut et à 73,4% en ce qui concerne les encours douteux.

Ces mesures font partie d'un plan de restructuration global pour le GAN, qui d'ailleurs confirme les engagements déjà pris dans le cadre du plan de redressement approuvé par la Commission dans sa décision du 18 septembre 1996. L'objectif premier du dispositif retenu par le gouvernement est de permettre la cession à une date rapprochée du pôle assurance GAN SA, du groupe bancaire CIC, ainsi que l'UIC.

Plusieurs éléments indiquent que ces mesures constituent des aides d'État. D'abord ces mesures ont été notifiées par les autorités françaises qui les ont qualifiées d'aides d'État. Deuxièmement, il convient de noter que l'État agit selon toute probabilité sans l'appui des autres actionnaires. En outre, le plan de restructuration présenté par les autorités françaises montre que l'État ne sera pas en mesure de récupérer intégralement sa mise et d'obtenir une rémunération de l'intervention proportionnée à son risque. Dès lors, ces mesures doivent être considérées comme des aides d'État.

La Commission remarque également que les coûts de l'opération de sauvetage pour l'État auraient été moins élevés si une analyse approfondie, telle que celle récemment menée, avait été conduite plus tôt. Face au retournement cyclique de l'activité, tout investisseur privé serait

intervenu plus tôt et plus en profondeur afin de limiter les risques indiqués ci-dessus plutôt que d'attendre plusieurs années, comme les autorités françaises l'ont fait. La dévaluation du cours de l'action GAN au cours des vingt-cinq mois précédant l'annonce de la dernière aide de l'État (d'environ 280 FRF début 1995 à environ 100 FRF fin janvier 1997) en est une confirmation.

Les mesures d'aide notifiées sont devenues nécessaires à la survie du GAN puisque le plan de redressement préparé en 1995 et renforcé en 1996 a échoué. On a rappelé ci-dessus que sur la base de ce plan, le GAN aurait dû enregistrer un bénéfice de 120 millions en 1996 et de 1 574 millions en 1997. En effet, sans l'appui de l'État, les pertes de 1996 devront avoisiner les 15 milliards de FRF mettant ainsi le groupe en situation nette négative. Le soutien de l'État permettra au GAN de limiter ses pertes pour 1996 à environ 5,7 milliards. Ainsi, depuis 1992, ce sont environ 35 milliards de pertes qui ont été constatées, dont 27 milliards au seul titre de l'UIC, sa filiale de financement de la promotion immobilière.

Les autorités françaises ont expliqué l'échec du plan par les audits engagés en 1996 sur les actifs immobiliers, qui ont révélé une situation financière beaucoup plus grave que celle qui découlait des expertises antérieures. Toutefois, la Commission est d'avis que les raisons de cet échec doivent également être recherchées dans le fait que les métiers de base du GAN, et notamment l'assurance, ont donné des résultats moins bons que prévu, qui, par conséquent, n'ont pas permis au GAN de compenser les pertes et les coûts de portage de l'immobilier. En outre, la suspension de la privatisation du CIC a certainement précité l'échec du premier plan de restructuration, privant le GAN des ressources liquides nécessaires à sa restructuration.

La privatisation du CIC avait en effet été décidée en 1996 afin de renforcer le plan élaboré en 1995 et jugé ambitieux par la banque d'affaire Morgan Stanley, puisqu'il ne permettrait pas de résoudre le problème des financements intragroupes. La suspension de la privatisation du CIC, qui constitue un non-respect d'une décision de la Commission, et d'autant plus grave qu'elle n'a pas été décidée sur la base de raisons techniques indérogeables mais selon les autorités françaises en raison d'oppositions d'ordre politique, alors qu'une offre ferme avait été déjà déposée et déclarée recevable par la Commission de privatisation française.

L'échec du premier plan de redressement ne venant pas d'éléments externes, mais notamment de la dévaluation des actifs immobiliers, de résultats moins favorables que prévu des métiers de base du groupe GAN ainsi que de l'échec de la privatisation du CIC, il est fondé de penser que l'analyse des raisons des faiblesses du groupe GAN n'a pas été suffisamment approfondie ni menée à temps. L'État n'ayant pas agi comme un investisseur privé en économie de marché, ses interventions en faveur du GAN doivent par conséquent être considérées comme des aides d'État.

S'agissant de l'estimation du montant de l'aide, il faut d'abord considérer que l'augmentation de capital a pour but de couvrir des pertes et satisfaire les besoins des fonds propres pour le respect des règles en matière de banque et d'assurance. Dès lors, le montant entier des 11 milliards d'augmentation de capital doit être considéré comme le montant de l'aide d'État.

S'agissant de la garantie, le problème se pose d'évaluer l'aide qu'elle comporte, le chiffre de 9 milliards étant seulement une estimation du coût que l'État devra finalement supporter. En principe, l'estimation de 9 milliards provenant des audits récents ne devrait pas être dépassée, étant donné que l'approche utilisée pour l'évaluation du montant de la garantie part de l'hypothèse d'une cession rapide des actifs et de la prise en compte de tout autre frais, y inclus les coûts de portage. Toutefois, les actifs à gérer étant particulièrement importants, nombreux et complexes, il est raisonnable d'être particulièrement prudent, d'autant plus que les audits réalisés dans le passé ont constamment sous-estimé le besoin de provisions effectivement nécessaires. Cette prudence est justifiée par l'importance des actifs qui restent potentiellement en-dehors de la couverture de la garantie: bien que le taux de provisionnement des actifs ait été augmenté à 77,5 % en 1996, les structures de défaillance restent avec une exposition non provisionnée de 3,6 milliards au 31 mars 1997. Cette prudence trouve une autre justification dans la plus forte dévaluation comptable des actifs que d'autres établissements ont récemment placés sur le marché, par rapport à celle considérée pour le GAN. Mais aussi dans la considération qu'un délai dans la vente des actifs au-delà de ce qui a été prévu pourrait comporter des coûts de portage supplémentaires. À cet égard, il convient de rappeler que le plan prévoit la cession complète des actifs sur une période maximale de deux ans et que jusqu'à cette date les coûts de portage ont été provisionnés. Toutefois, un délai supplémentaire de cession pourrait se révéler très coûteux, étant donné que les coûts de portage nets en 1996 se sont chiffrés à environ 1,4 milliard de FRF. En outre, la capacité de trouver des potentiels repreneurs pour certains biens est à démontrer: à cet égard une provision forfaitaire de 500 millions a été passée mais elle n'a pas été certifiée par le cabinet d'audit KPMG, qui a considéré qu'une telle estimation aurait nécessité une analyse plus approfondie.

Dans le cadre de la procédure, il est ressorti également que l'engagement de l'État vis-à-vis du GAN couvre également les éventuels besoins futurs de l'UIC en fonds propres pour le respect des règles prudentielles. Les modalités de l'intervention de l'État à cet égard n'ont pas été encore précisées et l'intervention elle-même reste en suspens. Sur la base des éléments apportés par les autorités françaises, la Commission considère que cette intervention n'augmentera pas nécessairement les aides d'État nettes en faveur du GAN, mais en même temps justifie son approche prudente.

En conclusion, la Commission est d'avis que si l'estimation de la valeur moyenne des engagements de l'État vis-à-vis du GAN peut bien se chiffrer à 9 milliards, des aléas importants restent et justifient l'adoption d'une marge de variation de $\pm 10\%$ du montant de cette estimation. Par conséquent, la Commission fixe l'aide d'État maximale provenant des engagements de l'État vis-à-vis du groupe GAN à 9,9 milliards.

3.3. Les coûts des solutions alternatives

Avant d'examiner dans le détail le plan de restructuration du GAN pour vérifier la compatibilité des aides en question en fonction du retour de l'entreprise à la viabilité, il convient d'aborder la question des coûts de l'intervention étatique par rapport à d'autres solutions. Cette question a deux volets. D'abord il faut évaluer si la solution choisie par l'État est, dans l'absolu et par rapport à toute autre solution y compris celle de la non-intervention, la moins coûteuse, ce qui conduirait, si tel était le cas, à la conclusion que l'État a agi comme un investisseur privé. Deuxièmement, il faut établir si la solution choisie est la moins coûteuse par rapport à toute autre solution de redressement, afin d'évaluer si l'aide est limitée au strict minimum nécessaire à la restructuration. Le premier volet concerne le caractère d'aide de l'opération, le deuxième sa compatibilité.

Les autorités françaises, malgré leur notification des mesures en tant qu'aides d'État, ont fait valoir que ces mesures représentent dans l'absolu la solution la moins coûteuse pour l'État français. Par conséquent, il est nécessaire ici d'examiner le premier volet de la question des coûts des solutions alternatives. Le deuxième volet sera analysé dans le cadre de l'examen de compatibilité.

Selon les autorités françaises, l'alternative consisterait en, soit un assainissement des structures financières du groupe GAN nécessitant la recapitalisation et la garantie annoncées mais permettant une cession rapide, soit la poursuite du processus actuel qui conduirait inéluctablement à une liquidation coûteuse pour l'État qui devrait en assumer l'intégralité des coûts. La liquidation de l'UIC ne serait pas envisageable parce qu'elle aurait affecté le reste du groupe, conduisant ainsi à un coût financier et social très supérieur à celui induit par le plan de restructuration, coût auquel l'État ne pourrait pas se soustraire. Les autorités françaises ont fait valoir que l'UIC reste financée à hauteur de 23 milliards de FRF dont 1,5 milliard au titre des dépôts reçus du public, 15 milliards de financements acquis sur les marchés et 6,25 milliards auprès du CIC. Le GAN en sa qualité d'actionnaire de référence de l'UIC aurait été obligé par l'article 52 de la

loi bancaire française à porter le soutien qui pourrait s'avérer nécessaire à l'UIC même au-delà de sa participation au capital de l'UIC. Par conséquent, le GAN aurait dû assumer la totalité de la perte de l'UIC estimée à 12 milliards, dont 6,5 milliards d'insuffisance d'actif, 4,2 milliards de dépréciations supplémentaires et 1,3 milliard pour pénalités d'exigibilité anticipée du passif. Une telle évolution aurait conduit à la défaillance du GAN.

Selon les autorités françaises, du fait de la défaillance du GAN, le CIC devait provisionner l'intégralité de sa créance sur le groupe GAN, qui s'élève à 12,5 milliards. Par ailleurs, le CIC pouvait être considéré par les autres créanciers de l'UIC et par les tribunaux comme ayant accordé un soutien abusif à cette société. Cela aurait dû conduire à la liquidation du CIC, ce qui aurait entraîné, compte tenu de l'importance des dépôts de clientèle (plus de 287 milliards à la fin de 1996) et des lignes de refinancement interbancaire (193 milliards), une grave onde de choc sur le marché financier français. Dans ces conditions, l'État actionnaire principal de l'actionnaire de référence de l'UIC aurait été certainement invité par le gouverneur de la Banque de France à faire son devoir d'actionnaire selon les dispositions de l'article 52 de la loi bancaire.

L'État ne pouvait pas, d'ailleurs, se soustraire à cette invitation car autrement il pouvait être exposé à voir sa responsabilité engagée en vertu de deux textes fréquemment interprétés de manière extensive par les tribunaux, à savoir l'article 180 de la loi sur le redressement et la liquidation judiciaire qui permet de condamner les dirigeants de droit ou de fait ayant commis une faute de gestion à combler tout ou partie du passif social, et l'article 1382 du code civil qui permet d'engager la responsabilité de celui dont le comportement fautif a causé un préjudice à autrui. Au total, dans cette hypothèse, l'État était probablement contraint de supporter l'intégralité du passif non couvert de l'UIC, soit 12 milliards au lieu des 7 milliards prévus dans le scénario de recapitalisation.

Un scénario de liquidation «à l'amiable» n'aurait pas comporté, selon les autorités françaises, un coût inférieur à celui de la solution retenue. *In fine*, l'hypothèse de liquidation après recapitalisation aurait comporté, selon la banque d'affaires Lazard, un coût supplémentaire de l'ordre de 2,6 milliards.

La Commission est d'avis que la position des autorités françaises ne peut être retenue que partiellement. En premier lieu, la Commission souligne, comme elle l'a déjà remarqué au point 3.2, que le coût de l'opération d'assainissement pour l'État aurait été moins élevé si une analyse approfondie, telle que celle récemment menée, avait été effectuée plus tôt. Un investisseur privé serait normalement intervenu bien avant et aurait notamment exigé une gestion des financements et des activités moins risquée, qui ne passe pas par une conquête inconsidérée de clients et d'investissements hautement spéculatifs. L'État a, par son comportement passif, déterminé les aides qui sont aujourd'hui octroyées.

Comme le montrait déjà le rapport Morgan Stanley de fin 1995, le financement intragroupe des structures de défaillance, bien que comptablement soutenable, ne laissait pratiquement aucune marge de manœuvre au GAN dans le cas où les résultats réalisés seraient plus mauvais que ceux préconisés. Selon le plan 1995 révisé en 1996, l'amélioration de la situation de liquidité du groupe aurait dû passer par la cession de la majorité du CIC. Cela aurait ensuite permis le début de l'opération de dénouement des liens capitalistiques, de financement et de garanties qui paralysent le groupe. La suspension de la procédure de privatisation du CIC a, en effet, contribué de façon importante à la décision d'intervention étatique de 1997.

Deuxièmement, afin d'évaluer le caractère d'aide de l'opération étatique, il convient de distinguer les coûts à supporter par l'État actionnaire des coûts que l'État pourrait être amené à supporter pour d'autres raisons, notamment en qualité d'autorité responsable de la stabilité monétaire et financière. La Commission et la Cour de justice ont déjà rejeté l'argument étendant la responsabilité de l'État actionnaire sur le passif de liquidation au-delà de ses apports au capital de l'entreprise, au motif que cette extension de responsabilité établissait un amalgame entre les rôles de l'État actionnaire et de l'État providence⁽⁷⁾. Ce sont seulement les coûts de l'État actionnaire qui sont pertinents pour la comparaison entre les coûts de la solution retenue et les coûts des solutions alternatives, car le caractère d'aide de l'opération découle du comportement de l'État par rapport au comportement d'un investisseur privé. À cet égard, il est évident qu'il ne faut pas inclure non plus dans la comparaison des coûts impropres comme les coûts sociaux ou fiscaux, parce qu'il s'agit des coûts que, dans une situation normale, l'entreprise ou ses actionnaires devraient normalement supporter sur ces propres ressources et qui, dans une situation de liquidation, ne peuvent pas engager les actionnaires au-delà de la valeur du capital et des garanties souscrites par eux⁽⁸⁾. D'ailleurs, les autorités françaises n'ont pas apporté la preuve que l'État actionnaire était assimilable à un dirigeant de droit ou de fait de l'entreprise ni qu'il a commis des fautes de gestion ou qu'il a eu un comportement fautif causant un préjudice à autrui. Les autorités françaises n'ont pas démontré non plus que les conséquences financières de l'éventuelle responsabilité pour faute de gestion ou pour comportement fautif se chiffrent aux montants envisagés par les autorités françaises. Quand bien même tous ces éléments non démontrés seraient établis, de telles dispositions ne permettraient pas à l'État français de se soustraire à l'application de l'article 92 du traité sans contradiction avec le principe de droit qui veut que nul ne puisse

⁽⁷⁾ Voir notamment les décisions de la Commission 94/1073/CE dans l'affaire Bull (JO L 386 du 31.12.1994, p. 1) et 95/547/CE dans l'affaire Crédit Lyonnais (JO L 308 du 21.12.1995, p. 92), la communication de la Commission dans l'affaire Efim (JO C 349 du 29.12.1993, p. 2), et l'arrêt de la Cour du 14 septembre 1994 dans l'affaire Hytasa (affaires jointes C-278/92, C-279/92 et C-280/92, Recueil 1994, p. I-4103).

⁽⁸⁾ Pourvu qu'il s'agisse de garanties souscrites à des conditions commerciales et qui ne constituent pas des aides d'État.

fonder un argument sur ses propres erreurs (*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*).

Troisièmement, la responsabilité du GAN vis-à-vis de l'UIC en vertu de l'article 52 de la loi bancaire reste à démontrer. En effet, l'article 52 comporte une invitation et non une obligation⁽⁹⁾. Une telle obligation présumée en comblement du passif pourrait en effet *de facto* être considérée comme une violation du principe de la limitation de la responsabilité des actionnaires au prorata de leurs apports dans une société anonyme. D'ailleurs, si un tel principe était valable, il constituerait du point de vue des règles de concurrence une discrimination entre banques privées et banques publiques, car un investisseur privé ne peut pas avoir recours aux mêmes ressources illimitées de l'État.

Si, en d'autres cas, les actionnaires de référence ont décidé d'apporter leur soutien, ils l'ont fait soit pour préserver leurs intérêts patrimoniaux dans d'autres activités, soit pour prévenir des conséquences juridiques plus graves. Mais ces deux situations ne peuvent pas trouver d'application en l'espèce. La première, parce que l'intervention étatique estimée couvre l'ensemble du groupe et est supérieure à la valeur prévisionnelle des actions détenues par l'État dans le holding d'ensemble, la Société Centrale du GAN, après intervention étatique. La deuxième, parce qu'il s'agirait, le cas échéant, d'un coût dérivant des propres erreurs de l'État actionnaire.

Par conséquent, l'intervention étatique ne peut pas être assimilée à celle d'un investisseur privé et constitue donc une aide d'État.

4. DISTORSION DES ÉCHANGES ENTRE LES ÉTATS MEMBRES

La libéralisation des services financiers et l'intégration des marchés financiers ont pour effet de rendre les échanges intracommunautaires de plus en plus sensibles à des distorsions de la concurrence. Cette tendance ne fait que s'accroître dans le contexte de l'union économique et monétaire. Avec la création de la monnaie unique, les échanges au sein de la Communauté pourront se développer sans risque ni coût de change. Bien que, en principe, les établissements financiers et d'assurance puissent exercer leur métier sans frontières, ils trouvent des obstacles à leur expansion à l'étranger. Ces obstacles sont souvent liés à la protection des établissements nationaux contre les effets de la concurrence, protection qui rend l'entrée dans le marché pour les concurrents étrangers moins avantageuse. Les aides qui ont pour but de permettre la

survie des établissements financiers et d'assurance en dépit de leurs moindres rentabilité et capacité de faire face aux défis concurrentiels, comme celles octroyées au GAN, risquent donc de fausser la concurrence au niveau communautaire, puisqu'elles rendent plus difficile l'entrée des établissements financiers et d'assurance étrangers sur les marchés nationaux.

Sans les aides en question, le GAN aurait dû être liquidé ou plus probablement vendu à une autre institution plus solide dans le cadre d'une procédure judiciaire. Dans une telle éventualité l'établissement ou ses activités auraient pu faire l'objet d'un achat de la part d'un concurrent étranger voulant s'installer ou augmenter sa présence commerciale en France. Une telle procédure aurait facilité une dispersion des actifs et des parts de marchés du GAN auprès d'un nombre élevé d'acquéreurs potentiels. Il est à noter que le plan actuel ne prévoit pas la cession séparée de chaque filiale française et étrangère du GAN, mais la séparation du groupe en trois pôles qui restent financièrement liés.

En outre, une aide à un établissement international comme le GAN fournissant des produits bancaires et d'assurance aux entreprises qui sont en concurrence sur les marchés internationaux et offrant des services financiers en concurrence avec d'autres établissements financiers européens, tout en élargissant son activité à l'étranger à travers son réseau d'agences en dehors de la France, est certainement susceptible d'avoir un effet distorsif sur les échanges intercommunautaires. En particulier, les aides en question pourraient permettre au GAN, entre autres, la restructuration d'un certain nombre de ses filiales à l'étranger, en particulier en Grande-Bretagne, en Italie, et en Espagne, qui sont en concurrence avec d'autres établissements financiers communautaires.

Il est à noter que l'activité d'assurance du GAN à l'étranger a totalisé en 1995, 14,6 milliards de FRF de chiffre d'affaires, ce qui représente presque 30 % de son chiffre d'affaires total en assurance. La part de l'activité communautaire dans le chiffre d'affaires assurance internationales consolidé du GAN était d'environ 78 %, ce qui correspond à plus de 11 milliards.

Par conséquent, il faut considérer que l'intervention publique en question relève de l'article 92 paragraphe 1 du traité, puisqu'elle constitue une aide d'État qui fausse la concurrence dans une mesure susceptible d'affecter les échanges intracommunautaires.

5. EXAMEN DE LA COMPATIBILITÉ DES AIDES

Après avoir déterminé la nature d'aide d'État des mesures sous examen, selon l'article 92, paragraphe 1 du traité, la Commission doit examiner si celles-ci peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun, au sens de l'article 92, paragraphes 2 et 3, du traité.

⁽⁹⁾ Comme il est démontré par le refus du soutien que les actionnaires privés d'un certain nombre de banques françaises ont fait récemment valoir.

En l'espèce, il faut d'abord considérer qu'il ne s'agit ni d'une aide à caractère social octroyée à des consommateurs individuels, ni d'une aide de nature à (et octroyée pour) faciliter le développement de certaines régions françaises. Il ne s'agit pas non plus d'une aide destinée à remédier à une grave perturbation économique, puisque l'aide vise à remédier aux difficultés d'un seul bénéficiaire, le GAN, et non pas à des difficultés aiguës de tous les opérateurs du secteur. Par conséquent, l'aide octroyée ne peut pas non plus être qualifiée comme étant d'intérêt européen commun. Seule la dérogation prévue à l'alinéa c) de l'article 92, paragraphe 3, pourra être prise en considération. En vertu de celui-ci, la Commission a le pouvoir d'autoriser «les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques... quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.»

La compatibilité de telles mesures doit être évaluée selon les règles spécifiques concernant les aides à la restructuration⁽¹⁰⁾. La Commission considère que les aides à la restructuration peuvent contribuer au développement d'activités économiques sans affecter les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt communautaire lorsque les conditions suivantes sont remplies, à savoir:

- 1) l'exécution complète d'un plan de restructuration basé sur des hypothèses réalistes et permettant de rétablir dans un délai raisonnable la rentabilité minimale requise des capitaux investis et d'assurer ainsi la viabilité à long terme de l'entreprise;
- 2) l'apport de contreparties suffisantes pour compenser l'effet distorsif de l'aide sur la concurrence, et pouvoir ainsi conclure que l'aide n'est pas contraire à l'intérêt commun;
- 3) la proportionnalité de l'aide aux buts recherchés et la limitation du montant de l'aide au strict minimum nécessaire à la restructuration, afin que l'effort de redressement soit supporté au maximum par l'entreprise elle-même;
- 4) la mise en œuvre intégrale du plan de restructuration et l'exécution de toute autre obligation prévue dans la décision finale de la Commission;
- 5) la mise en place d'un système de contrôle de la condition précédente.

Afin d'apprécier dans quelle mesure les conditions ci-dessus sont remplies et l'article 92 paragraphe 3, point c), est respecté, il faut également tenir compte en l'espèce de

la sensibilité particulière du secteur financier aux difficultés d'un groupe de «bancassurance» comme le GAN.

En application de l'encadrement des aides à la restructuration, les aides à la restructuration ne devraient normalement être nécessaires qu'une seule fois. Vu le caractère additionnel des aides en question par rapport à celles qui avaient été approuvées en 1996 ainsi que leur importance et leur effet distorsif, l'examen du respect des conditions susmentionnées doit être particulièrement rigoureux et détaillé.

De tels principes doivent être vérifiés pour l'ensemble des aides octroyées au GAN. Bien que le 18 septembre 1996 la Commission ait exprimé son avis favorable à l'augmentation de capital de 2,86 milliards de FRF décidée en 1995, elle doit vérifier si son appréciation a été basée sur des éléments d'information erronés ou inexacts.

La Commission note que selon les autorités françaises la dégradation de la situation du GAN était déjà envisagée à la mi-1996 et que cette évolution ainsi que la décision d'effectuer des audits spécialisés sur l'immobilier n'ont pas été communiqués à la Commission avant qu'elle ne prenne sa décision d'approbation de l'aide de 2,86 milliards en septembre 1996. La Commission note que lors des entretiens qui ont eu lieu entre les représentants de la Commission et les autorités françaises en 1996, notamment afin de discuter le rapport d'évaluation préparé en 1995 par Morgan Stanley, les autorités françaises ont plusieurs fois indiqué à la Commission que la situation du groupe allait fortement s'améliorer, alors qu'elles allaient demander au GAN de faire des audits spécifiques sur l'immobilier pour établir les besoins de provisionnement supplémentaires et qu'elles connaissaient la dégradation des résultats de l'assurance par rapport aux prévisions. À cet égard, les autorités françaises ont affirmé que la décision du Trésor de demander des audits spécialisés sur l'immobilier est postérieure à la décision de la Commission. Toutefois, il a été établi que le GAN avait informé le Trésor de la dégradation de sa situation bien avant la date de la décision de la Commission. Par conséquent, la Commission a des raisons de croire que les autorités françaises ne lui ont par apporté tous les éléments d'appréciation essentiels, et notamment ceux mentionnés ci-dessus, qui auraient pu amener la Commission à prendre une décision différente de celle prise en septembre 1996.

Les éléments dont la Commission dispose indiquent que les informations fournies à l'époque étaient incomplètes, notamment en ce qui concerne la situation de l'UIC et des structures de défaisance, et ne suffisaient donc pas pour lui permettre d'examiner la viabilité du groupe de façon appropriée et que la nouvelle intervention étatique est partiellement liée au fait que le plan communiqué en 1996 n'a pas été mis en place intégralement, en particulier en ce qui concerne la cession du CIC qui aurait dû apporter au GAN des ressources importantes pour son redressement.

⁽¹⁰⁾ JO C 368 du 23.12.1994, p. 12.

Par conséquent la Commission considère qu'il est nécessaire de retirer l'ancienne décision d'approbation de l'augmentation de capital de 2,86 milliards. Cette opération d'aide est réexaminée dans le cadre de la présente procédure sur la base de toute information aujourd'hui disponible. D'ailleurs, le fait que le plan de restructuration ait échoué et que de nouvelles aides soient devenues nécessaires à la survie du GAN, qui sont sept fois supérieures à la première aide, renforce la nécessité de réexaminer la compatibilité de cette première aide dans le cadre de cette procédure. Par conséquent, la compatibilité de l'ancienne et de la nouvelle aide est ci-après examinée de façon conjointe.

5.1. Examen du plan de restructuration et de la viabilité

Afin d'analyser dans les détails les documents remis par les autorités françaises en ce qui concerne la situation du groupe GAN, son plan de restructuration et notamment sa viabilité, la Commission a eu recours à l'aide d'une banque d'affaires internationale de premier plan en qualité de consultant. L'analyse de la Commission présentée ci-après a donc pu bénéficier de l'expertise technique du consultant dans ce champ d'activité particulièrement complexe.

Afin de vérifier si le plan de restructuration proposé répond aux problèmes de l'entreprise, élimine les causes qui ont produit sa défaillance, garantit le retour à la viabilité et évite le recours futur au soutien étatique, le premier pas à faire est de comprendre les raisons de la défaillance du GAN. Sans la compréhension correcte des causes de la défaillance du GAN, on ne peut pas lui trouver de solutions appropriées et durables.

Comme il a été exposé précédemment, les aides d'État en faveur du GAN dérivent de plusieurs facteurs: une exposition excessive et non maîtrisée sur l'immobilier, une politique imprudente d'expansion en assurance dommages, mais également un système de contrôle inefficace de la part de son actionnaire [...](^{*}). En d'autres mots, le système global de contrôle de la gestion du groupe, constitué par les règles et les institutions qui sont pertinentes pour le financement et l'allocation du contrôle d'une entreprise (*corporate governance*), s'est montré inadéquat.

Étant donné le retard avec lequel le GAN a réagi au retournement cyclique et à l'apparition de ses difficultés (le marché immobilier connaît une baisse continue des loyers et des prix depuis 1990), compte tenu de la lenteur

des processus de redressement (il aura fallu quatre ans, de 1993 à 1997, au GAN pour traiter de façon définitive le problème de l'immobilier), il est clair que les aides colossales de 1997 sont également la conséquence de la confiance que les administrateurs du GAN ont placée dans l'État actionnaire qui, à leur avis, aurait été en tout état de cause obligé à couvrir les erreurs du passé, comme le montrent bien les arguments apportés par les autorités françaises sur les coûts des solutions alternatives. Bien évidemment le GAN n'était pas le seul groupe qui s'est lancé dans une politique hautement spéculative, d'autres établissements publics comme le Crédit Lyonnais ou privés comme Suez ou la Banque Pallas ont suivi le marché, mais seulement les établissements publics ont pu compter sur des aides d'État alors que les établissements privés ont été contraints par les marchés à se restructurer de façon drastique ou suivre une procédure de règlement judiciaire. En effet, il y a lieu de croire que si le GAN n'avait pas eu le soutien implicite ou explicite de l'État, il ne se serait pas lancé dans la politique hasardeuse qu'il a conduite ou qu'en tout état de cause il aurait entrepris son redressement plus tôt et avec plus de détermination.

Un tel soutien étatique, qui finalement signifie une «assurance-survie» pour les établissements défaillants, comme remarqué par le rapport d'information n° 52 du Sénat français⁽¹¹⁾, a également pour effet de protéger leurs créanciers. Mais une telle protection élimine pour les créanciers l'incitation à contrôler le comportement de leurs débiteurs. Les établissements ne sont plus soumis au contrôle et à la sanction des marchés. Une telle protection n'est pas seulement indue et excessive, mais a aussi pour conséquence «d'inciter à une mauvaise gestion des établissements de crédit» — comme affirmé par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne dans la directive 94/19/CE⁽¹²⁾ relative aux systèmes de garantie des dépôts. La preuve en est le fait que l'UIC continue à être financé par les marchés à hauteur de plus de 15 milliards malgré sa situation catastrophique. Le soutien de l'actionnaire, qui à son tour a permis le soutien des marchés, a eu pour effet de retarder la correction nécessaire et d'augmenter les aides d'État finales. Par conséquent, et conformément aux déclarations du Conseil et du Parlement européen, la Commission souscrit pleinement à cet argument, établi dans le monde scientifique et par la pratique des crises bancaires dans plusieurs pays, qui vise à souligner l'importance de ce problème d'effet pervers (*moral hazard*) pour expliquer la crise du GAN.

Il est évident à cet égard que toute solution durable pour le GAN doit donc passer par une réforme du système global de contrôle de la gestion (*corporate governance*)

(^{*}) Dans le texte de la présente décision destiné à la publication, certaines informations ont été omises pour des raisons de confidentialité.

(11) Voir Sénat de la République française, «Banques: votre santé nous intéresse», rapport d'information fait par M. Alain Lambert (sénateur, rapporteur général) au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la situation et les perspectives du système bancaire français, n° 52, 1996/1997.

(12) JO L 135 du 31.5.1994, p. 5.

du groupe et de ses établissements et par une solution au problème de *moral hazard*. Plusieurs solutions peuvent être adoptées à cet égard. La solution proposée par les autorités françaises passe par l'adossement des deux pôles d'activité, la banque et l'assurance, à des partenaires indépendants et plus directement soumis aux lois du marché. La Commission considère cette solution comme appropriée car elle permet de reconstituer un système de

contrôle plus efficace basé sur l'action sans distorsion des marchés.

Le tableau suivant compare l'ancien et le nouveau plan de l'évolution des résultats et du rendement des fonds propres du GAN de 1995 à 1998, tels qu'ils ont été présentés par les autorités françaises en 1996 et en 1997 (tableau 2):

Tableau 2

Business plan du GAN présenté par les autorités françaises*(en millions de FRF)*

Résultats	1995 réel	1996		1997		1998 plan 97
		plan 96	réel	plan 96	plan 97	
Assurances France ⁽¹⁾	632	906	603	1 160	[...]	[...]
dont GAN IA	-612		-196		[...]	[...]
dont GAN Vie	785		312		[...]	[...]
Assurances Internationales	496	399	121	505	[...]	[...]
<i>Sous-total assurances</i>	<i>1 128</i>	<i>1 305</i>	<i>724</i>	<i>1 665</i>	<i>[...]</i>	<i>[...]</i>
CF-CIC-UE	732	683	700	868	[...]	[...]
Autres filiales bancaires (hors UIC)	-145	155	-642	171	[...]	[...]
<i>Sous-total ensemble bancaire</i>	<i>587</i>	<i>838</i>	<i>58</i>	<i>1 039</i>	<i>[...]</i>	<i>[...]</i>
Total GAN (hors UIC et plan de restructuration)	1 715	2 143	782	2 704	[...]	[...]
UIC	-1 848	-873	-7 985	-183	[...]	[...]
Plan de restructuration (Gan SA)	-1 652	-1 150	1 520	-950	[...]	[...]
<i>Sous-total UIC et plan de restructuration</i>	<i>-3 500</i>	<i>-2 023</i>	<i>-6 465</i>	<i>-1 133</i>	<i>[...]</i>	<i>[...]</i>
Total résultat consolidé part du groupe	-1 785	120	-5 683	1 574	1 068	1 874

⁽¹⁾ Y compris holding Société Centrale du Gan.

Le plan présenté se base premièrement sur des mesures de restructuration qui ont été déjà engagées depuis quelques années et qui commencent à produire leur résultat aujourd'hui. Il s'agit notamment des mesures d'assainissement du portefeuille d'assurance dommages qui ont permis d'ores et déjà de réduire de manière significative la différence entre le GAN et ses concurrents. À cela il faut ajouter d'autres mesures de réduction des charges d'exploitation comme la diminution des effectifs de 1 000 unités (670 dans l'assurance et 330 dans la banque) en 1995. En 1996, la baisse des effectifs a été poursuivie, à hauteur d'environ 400 postes dans l'assurance et 300

dans la banque. Le GAN a aussi cédé un certain nombre de filiales et abandonné certains secteurs d'activité non stratégiques (CFJPE, CTR, SCOR, GAN Belgium, HNL, etc.).

Le nouveau plan présenté au printemps 1997 introduit des mesures complémentaires. Il prévoit notamment la réorganisation du groupe en trois pôles distincts sous la Société Centrale du GAN, holding de tête du groupe: le pôle de l'assurance, sous le holding GAN SA, le pôle bancaire, représenté par le groupe CIC, et le pôle immobilier, qui se compose de l'UIC et les deux structures de

défaillance, la foncière Parixel et Bâticrédit. Le nouveau gouvernement français a récemment confirmé les orientations et le contenu du plan présenté en avril dernier.

Plusieurs éléments d'informations ont été remis à la Commission, notamment les conclusions des rapports d'audit conduits par Arthur Andersen et l'étude contradictoire par le cabinet KPMG, divers documents rédigés par des experts extérieurs au GAN et au Trésor (à savoir une note établie par SBC Warburg sur le plan de restructuration, deux notes rédigées respectivement par JP Morgan et Goldman Sachs à propos de la viabilité du CIC et du pôle de l'assurance du GAN, une note de la banque Lazard au sujet de l'UIC), ainsi que les correspondances échangées entre l'UIC et la Commission bancaire et entre la Commission de contrôle des assurances et le GAN.

En assurance, il est prévu que le GAN se retire de l'assurance crédit (cession de la Sacren) et du courtage d'assurances; les charges d'exploitation devraient diminuer grâce à la mise en œuvre d'un plan d'adaptation de l'emploi qui devrait générer une économie de 400 millions en année pleine (-153 millions de frais de fonctionnement, -105 millions de frais de production et -142 millions de frais de personnel). S'agissant des frais de production, les effectifs producteurs diminueront d'environ [...] postes entre 1997 et 1998, soit [...] des effectifs au 31 janvier 1996. Les frais de personnel devront se réduire du fait de la diminution de 431 postes sur douze mois, soit environ -8 % des effectifs concernés. Une provision de 100 millions a été constituée au niveau de GAN SA pour couvrir les coûts du plan d'adaptation de l'emploi. Les implantations locales seront également réduites.

Afin notamment de résoudre le problème du financement intragroupe, le plan de restructuration présenté par les autorités françaises prévoit la cession, probablement séparée, des activités d'assurance (GAN SA), de l'activité bancaire (CIC) et du financement de l'immobilier (UIC). Les actifs immobiliers (créances et immeubles) qui ont été mis dans les deux structures de défaillance (Bâticrédit et Parixel) sont destinés à être gérés de façon liquidative par le holding du groupe (GAN SA) qui restera dans les mains de l'État, mais dont les dimensions sont destinées à se réduire au fur et à mesure des cessions réalisées. Le groupe GAN étant particulièrement complexe et les comptes consolidés ne permettant pas d'examiner de façon appropriée la question de la viabilité, cet examen doit être effectué séparément pour chaque groupe d'activité principale.

5.1.1. *Les deux structures de défaillance*

Les structures de défaillance ne posent pas de problèmes en termes de viabilité, étant donné qu'elles seront gérées de façon liquidative. Le problème de la quantification de l'aide a été déjà traité au point 3. La question des contreparties doit en effet être appréciée au niveau des structures qui ont transféré aux structures de défaillance

les encours de mauvaise qualité. Il est toutefois important que la gestion des actifs des structures de défaillance soit transparente et que les cessions soient suffisamment rapides. La Commission estime également qu'il est nécessaire qu'une séparation claire soit établie entre les structures de défaillance et les sociétés bancaires et d'assurance du GAN. Ainsi, il devra être fait en sorte que jusqu'à la date de cession du CIC et du GAN SA, ceux-ci ne soient pas autorisés à racheter des actifs placés dans les structures de défaillance.

À cet égard, la Commission prend note de l'engagement des autorités françaises de confirmer le processus de cession en cours des actifs de Bâticrédit et de Parixel, processus qui devra, pour l'essentiel, être mené à bien d'ici la fin de l'année 1998, sans que ces actifs puissent être acquis par le CIC ou par le GAN jusqu'à la date de leur cession.

5.1.2. *La banque spécialisée dans l'immobilier: UIC*

Le plan des autorités françaises est de garder en vie cette banque spécialisée dans l'immobilier jusqu'à sa vente à un repreneur potentiel qui pourrait être intéressé à reprendre son fonds de commerce et/ou sa participation de contrôle dans la filiale de crédit-bail UIS. Toutefois, comme admis par les autorités françaises, plusieurs problèmes, se posant en ce qui concerne la viabilité de cet établissement, doivent être résolus.

Les autorités françaises ont affirmé qu'elles avaient pris en considération sérieusement l'hypothèse de la liquidation de l'UIC, vu la gravité de son état, mais que finalement elles l'avaient écartée en raison des coûts plus élevés par rapport à l'hypothèse retenue, en raison notamment des conséquences en chaîne qu'elle aurait eues pour les autres entités du groupe (d'abord le CIC qui lui a apporté 6 milliards de FRF de financement) et pour le marché (15 milliards de refinancement). En revanche, la solution de la liquidation contrôlée étalée sur cinq ans serait possible mais plus coûteuse que la solution retenue, selon la banque d'affaires Lazard, soit environ 2,6 milliards de plus par rapport à la solution de la recapitalisation (qui se chiffre à 7,1 milliards de FRF).

La recapitalisation s'ajoute à des mesures de restructuration qui théoriquement devraient rendre l'UIC intéressant pour un acheteur. En particulier, un plan social est en cours de réalisation comportant une réduction du personnel de moitié, à 280 personnes, d'ici un an. Ce plan devrait comporter une réduction des frais généraux de 361 à 222 millions de FRF. À un régime de croisière, la production nouvelle de l'activité bancaire devrait s'établir sur des niveaux de l'ordre de 1,6 milliard de FRF par an. Les actifs immobiliers de mauvaise qualité devraient être cédés dans un délai de deux ans alors que les encours douteux devraient être réduits de moitié. Toutefois, comme admis par les autorités françaises, la réalisation des hypothèses de liquidation de ces actifs est soumise à

des aléas importants en termes tant de délai que de valeur. Des décotes supplémentaires sur encaissements et ventes peuvent se produire.

Deux scénarios ont été présentés, celui du management de l'UIC et celui révisé [...] sur la base d'hypothèses plus pessimistes.

Tableau 3

Business plan de l'UIC présenté par les autorités françaises

(en millions de FRF)

	Scénario 1		Scénario 2	
	1997	1998	1997	1998
Produit net bancaire	[...]	[...]	[...]	[...]
Charges d'exploitation	[...]	[...]	[...]	[...]
Dotations aux provisions	[...]	[...]	[...]	[...]
Résultat net	[...]	[...]	[...]	[...]
Résultat cumulé 1997-2001	[...]		[...]	
Résultat cumulé sur les actifs douteux 1997-2001	[...]		[...]	
Délai de recapitalisation	[...]		[...]	
Total cumulé 1997-2001	[...]		[...]	

L'analyse des éléments apportés par les autorités françaises donne lieu aux commentaires suivants. Tout d'abord, bien que le ratio de provisionnement ait été relevé à 71 % en 1996, un niveau théoriquement suffisant, l'UIC a en portefeuille encore plus de 7 milliards d'actifs liés à l'immobilier, susceptibles de fortes variations de prix. Les auditeurs ont admis que des provisions supplémentaires pourraient être nécessaires dans le cas où les prix de réalisation des actifs devaient être plus bas que ceux estimés ou si les cessions subissaient des délais. À cet égard il convient de noter qu'un délai de trois mois pour le programme de cession avec une décote de l'ordre de 15 % sur le prix de vente produirait une perte de 400 millions. Selon le cabinet d'audit KPMG qui a révisé le travail des auditeurs Arthur Andersen, des risques importants devraient faire l'objet d'évaluations plus précises afin de certifier la validité des provisions (défaillance d'associés dans des SNC et SCI, appels en comblement de passif, risque de taux du fait du déséquilibre actif/passif).

Plus en général, quand un établissement de crédit montre un ratio entre encours douteux et encours totaux aux alentours des 80 %, il y a lieu de douter de la capacité de l'établissement d'effectuer son métier de base et donc de sa raison d'être. À de tels niveaux de ratio, ce n'est pas seulement le retournement de la conjoncture ou la prise de risques excessifs, ou quelque mauvais engagements qui sont à l'origine de la défaillance de l'établissement, mais c'est tout le processus de sélection et de contrôle des risques qui a échoué. Afin de mieux comprendre cet aspect, il convient de rappeler que presque la moitié des

encours de l'UIC avait déjà fait l'objet du cantonnement dans les deux structures de défaillance. En incluant aussi ces engagements, c'est presque la totalité des engagements de l'UIC qui peut être qualifiée de douteuse. En d'autres mots, les nouvelles estimations sur les encours de l'UIC qui n'avaient pas fait l'objet du cantonnement ont montré que ces encours n'étaient pas de meilleure qualité que ceux transférés dans les deux structures de défaillance. Dans cette perspective, les encours très réduits de bonne qualité qui restent dans le portefeuille semblent constituer plutôt le résultat du hasard.

Le *business plan* présenté est loin de montrer le retour à la viabilité de l'UIC sans adossement. Selon le scénario n° 2, que la Commission retient comme plus valable que le scénario n° 1, étant donné les aléas considérables du plan, l'UIC continuera à enregistrer des pertes jusqu'à la fin de 1998. En même temps, après avoir déduit les intérêts minoritaires de la filiale de crédit-bail UIS, il apparaît que la capitalisation de l'UIC comme entité isolée est particulièrement faible, compte tenu des risques en portefeuille, et au-dessous de la moyenne des banques spécialisées dans l'immobilier. La liquidité du groupe pose également des problèmes, car toute tension de liquidité est susceptible de générer des pertes importantes pour l'UIC.

En bref, la situation de l'UIC apparaît critique. La banque n'arrive même pas au point mort (*break-even*).

N'étant pas viable, il est fort probable que le Trésor devra la recapitaliser avant cession pour aboutir à un prix positif. L'État s'est d'ores et déjà engagé en ce sens vis-à-vis des marchés financiers. Une telle intervention étatique ne devrait pas dépasser, selon les autorités françaises, les pertes du scénario n° 2, à savoir [...] millions de FRF.

En conclusion, sur la base de l'analyse ci-dessus et notamment du fait que la rentabilité est négative, la capitalisation faible et les aléas liés aux risques restant en portefeuille trop grands, la Commission est d'avis que la viabilité de l'UIC pourra être assurée seulement par adossement à un groupe bancaire plus fort et plus capitalisé, en mesure de mener avec ses propres cadres une restructuration en profondeur de l'établissement. Étant donné que tout délai de restructuration comporte des coûts supplémentaires, cette cession devra intervenir dans les meilleurs délais et en tout cas avant la fin de 1998.

À cet égard, la Commission prend note de l'engagement du gouvernement français de continuer les processus de cession en cours de l'UIC et de sa filiale dénommée UIS, y compris la participation détenue dans l'UIS par GAN SA, processus qui devront aboutir d'ici à la fin de l'année 1998 [...].

5.1.3. La banque à réseau: le CIC

Le CIC est un groupe bancaire composé de dix banques régionales ayant un total de bilan d'environ 600 milliards de FRF à la fin de 1996, ce qui le place au cinquième rang des banques faisant partie de l'Association française des banques. Le groupe gère environ 215 milliards de FRF de dépôts et presque 240 milliards de FRF d'encours. Fort d'un bon enracinement territorial qui lui donne la possibilité d'instaurer un contact privilégié avec sa clientèle, le CIC bénéficie d'une marge d'intérêts nette de bon niveau (4,67% en 1996 au niveau des banques régionales) et de revenus réguliers et stables. La dégradation des marges liée à la baisse des taux et au contexte compétitif touche le CIC de manière réduite par rapport aux grandes banques à réseaux. La réduction des revenus d'intérêts a été compensée par l'augmentation des commissions, qui ont atteint en 1996 presque 31% du produit net bancaire. Au travers de Socapi, qu'il détient conjointement avec le GAN, le CIC dispose d'une position de premier ordre sur le marché français de la «bancassurance». Comme confirmé par la banque d'affaires JP Morgan, consultant du GAN, après le transfert au GAN de l'UIC, le CIC dispose d'une structure de bilan saine, d'actifs de bonne qualité et d'un niveau de provisionnement élevé.

Le tableau suivant retrace les principaux résultats du CIC selon le *business plan* présenté par les autorités françaises.

Tableau 4

Business plan du CIC présenté par les autorités françaises

(en millions de FRF)

	1995	1996	1997 est.	1998 est.
Produit net d'exploitation	16 561	17 131	17 229	17 539
Charges d'exploitation	-12 896	-13 109	[...]	[...]
Provisions	-2 520	-2 249	[...]	[...]
Résultat ordinaire avant impôt et FRBG	1 145	1 773	1 847	2 009
Autres charges et FRBG	-157	-574	[...]	[...]
Impôts	-275	-275	[...]	[...]
Intérêts minoritaires	-88	-77	[...]	[...]
Résultat social	625	847	1 110	1 220
Fonds propres fin de période	13 682	14 358	15 257	16 199
Rentabilité sur fonds propres moyens	4,7%	6,0%	7,5%	7,8%

Le plan est basé sur les hypothèses suivantes:

- croissance annuelle d'environ 5% du nombre des clients-cibles (particuliers, professionnels, PME) et augmentation annuelle moyenne des encours et des ressources de 6% par an au niveau des banques régionales et de 4% et 5% respectivement au niveau global du groupe,
- la marge d'intérêt est estimée en décroissance de 4,93% en 1996 à 4,09% en 1998,
- continuation au niveau régional de la croissance de la part des commissions dans le produit net bancaire de 32,9% en 1996 à 36,9% en 1998; ensuite, cette croissance devra se ralentir en conséquence de la diminution des commissions sur l'exploitation bancaire due à l'introduction de l'euro,
- les frais généraux sont en légère hausse, notamment du fait des coûts supplémentaires liés à l'introduction de l'euro (100 millions par an pour 1997 et 1998); plus en particulier, les frais du personnel restent quasiment stables malgré la diminution des effectifs de 1,4% en 1997 et 1,2% en 1998,
- le taux de dotation nette aux provisions sur encours des banques régionales devrait se réduire de 0,91% en 1996 à 0,86% en 1998; le niveau de 1996 résultait en effet d'un alourdissement des provisions pour éléments non récurrents.

Les hypothèses retenues semblent réalistes. Toutefois, le groupe souffre de quelques faiblesses, notamment des coûts d'exploitation particulièrement élevés, une exposition importante vis-à-vis d'autres entités du groupe GAN, un niveau de rentabilité modeste à la fois en ce qui concerne le niveau actuel et les perspectives futures.

S'agissant des coûts d'exploitation, le ratio entre frais généraux et produit net bancaire reste à un niveau encore trop élevé (75,5% à la fin de 1998) et au-dessus de la moyenne actuelle pour les banques françaises ainsi que de l'objectif retenu par le Crédit Lyonnais (70%). À long terme, dans un contexte de concurrence libre au niveau européen et d'innovation technologique, la réduction de la marge d'intérêt ne peut être compensée que par une réduction des frais généraux et notamment des coûts du personnel. Les banques anglaises, aujourd'hui les plus performantes en Europe avec des taux de rentabilité allant jusqu'à 36%, ont des coefficients d'exploitation (mesurés par le ratio entre frais généraux et produit net bancaire) beaucoup plus réduits. Dans un contexte d'augmentation des pressions concurrentielles du fait de l'intégration des marchés et de la monnaie unique, il est clair que les banques ayant des coefficients d'exploitation trop élevés ne pourront pas survivre.

S'agissant de la deuxième faiblesse, il est à noter que le CIC a en portefeuille plus de 12 milliards d'engagements vis-à-vis d'autres entités du groupe GAN et notamment 6 milliards vis-à-vis de l'UIC, 3 milliards vis-à-vis de GAN SA et environ 3 milliards de FRF vis-à-vis de la structure de défaillance Bâticrédit. Le plan prévoit la conversion de la moitié du prêt à l'UIC en un prêt à Bâticrédit, qui sera

donc exposée pour 6 milliards vers le CIC, prêt couvert pour la valeur nominale par la garantie explicite de l'État de couvrir toute perte des deux structures de défaillance. Le prêt en faveur de GAN SA devra être remboursé à partir du produit de la privatisation du CIC. Le prêt envers l'UIC bénéficie de l'engagement de l'État qui s'est déclaré prêt à couvrir les besoins en fonds propres de la filiale immobilière. Toutefois, après recapitalisation et cession de l'UIC, le prêt du CIC ne sera plus couvert par la garantie. Par conséquent le CIC maintient une exposition importante vis-à-vis du groupe GAN, dont la couverture du risque reste subordonnée à la cession du CIC et à la recapitalisation et cession de l'UIC. Le bon déroulement de ces opérations est fondamental pour la solvabilité du CIC [...].

Enfin, le groupe bancaire CIC a une rentabilité positive mais faible, par rapport à la moyenne des banques européennes. Le plan prévoit, par une stratégie d'expansion soutenue, d'arriver à un niveau de rentabilité sur les fonds propres de 7,8% à la fin de 1998 (au niveau social), qui reste au-dessous du niveau minimal retenu par la Commission pour d'autres cas bancaires et par le CIC même lors de la décision de la Commission de 1996 (10%). Le problème principal est l'importance des frais généraux et notamment des coûts du personnel. Dans le cadre de la cession, toutefois, on peut présumer qu'un investisseur privé avisé sera prêt à payer un prix compatible avec un retour sur les fonds propres de 10 à 12%. C'est-à-dire qu'après avoir pris en compte les synergies possibles et les coûts de restructuration supplémentaires qui sont nécessaires, le repreneur sera prêt à payer un prix qui inclura une décote sur les fonds propres afin d'obtenir un ratio de rentabilité d'au moins 10%, majoré éventuellement d'une prime stratégique.

En effet, face à une concurrence très sévère dans le domaine bancaire, où les marges se réduisent de plus en plus, même sur les marchés régionaux, le CIC aurait probablement besoin d'efforts supplémentaires de restructuration afin d'améliorer sa rentabilité. Cependant, le projet de cession du CIC, qui faisait déjà partie des conditions de l'ancienne décision de la Commission et qui a été récemment confirmé par l'engagement du nouveau gouvernement de céder, ensemble ou séparément, le CIC et le GAN à des partenaires susceptibles de conforter pour l'avenir leur viabilité et d'assurer leur développement à long terme, entraînant l'entrée majoritaire d'investisseurs privés, pourra assurer l'apport de fonds et d'expertises supplémentaires et une nouvelle pression pour une réalisation renforcée des efforts de restructuration, notamment en matière de réduction des frais généraux. Le gouvernement français s'est également engagé à ce que les opérations de recherche d'acquéreurs et de cession débutent dès que possible, au plus tard avant le 30 juin 1998, et soient conduites dans le respect des principes de transparence et d'équité de traitement des candidats.

5.1.4. L'assurance: GAN

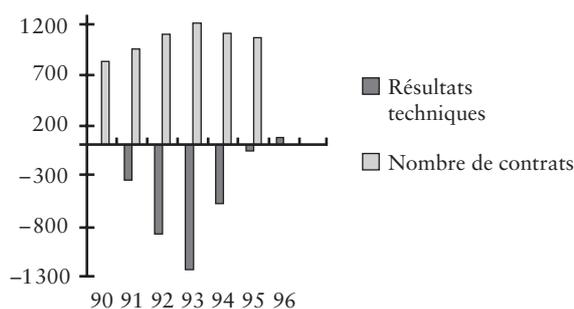
Le plan de restructuration prévoit que les activités d'assurances soient séparées du reste du groupe, notamment des

structures de défaisance et de l'UIC qui restent sous le contrôle de la Société Centrale du GAN (GAN SC). Le «holding» GAN SA maintiendra le contrôle des sociétés GAN IA (Incendie Accidents), Gan Vie, Gan Capitalisation et Socapi. On peut analyser la viabilité des assurances au niveau de ces différentes entités.

a) L'assurance dommages

GAN IA exerce ses activités d'assurance dommages principalement par un réseau d'agents généraux, composé de 1 400 agences. Au début des années quatre-vingt-dix, GAN IA a poursuivi une politique de croissance et de conquête des parts de marché, qui l'a conduit au quatrième rang des assureurs dommages en termes de primes brutes directes. Toutefois, cette croissance à tout prix a été soutenue à un rythme trop élevé par rapport à sa capacité de sélection des risques, comme le montre le tableau suivant pour la branche automobile. Par conséquent, GAN IA a enregistré des pertes de plus en plus importantes qui ont épuisé ses fonds propres.

Nombre de contrats et résultats techniques
(Mio) en assurance automobile



Des efforts d'assainissement ont été entrepris depuis 1994, avec la hausse des primes et des franchises et la résiliation de plusieurs contrats. En outre, le contrôle des agents a été renforcé pour inciter les agents à augmenter leur productivité, dans une perspective de réduction des frais généraux et de réorganisation du mode de distribution; le système de rémunération des agents a été changé sur l'exemple d'AXA qui prévoit la réduction graduelle de la commission aux chiffres d'affaires, mode de rémunération traditionnellement en vigueur, au profit d'une participation au résultat technique des affaires engrangées. Un certain nombre de suppression de postes a été prévu.

Le *business plan* présenté par les autorités françaises prévoit un repli significatif du chiffre d'affaires de 9 % de 1995 à 1997 et ensuite sa stabilisation aux alentours de 12,8 milliards de FRF. Le rapport sinistres/primes en France devrait continuer à s'améliorer de 79,8 % en 1995 à 71,3 % en 1998. S'agissant des charges d'exploitation, elles devraient se réduire de 4 148, en 1995, à 3 748 millions de FRF en 1998, soit une réduction de 9,6 % sur trois ans. Enfin les produits financiers sont destinés à diminuer notamment du fait de la réduction des plus-values réalisées, de 1 340 à 1 160 millions de FRF.

En contrepartie des cotisations reçues, les sociétés d'assurances constituent des réserves techniques représentatives de leurs engagements vis-à-vis des assurés. L'encours de ces réserves techniques mesure la dette des sociétés d'assurances envers les titulaires ou les bénéficiaires des contrats. L'amélioration des résultats de GAN IA est également basée sur l'hypothèse que le GAN IA a aujourd'hui récupéré le retard qu'il avait dans la constitution des provisions techniques et qu'il a suffisamment de réserves pour faire face à une dégradation éventuelle des affaires du passé.

Tableau 5

Business plan de GAN IA présenté par les autorités françaises

(en millions de FRF)

	1995	1996	1997 est.	1998 est.
Primes	14 010	13 546	[..]	[..]
Charges de sinistres	-12 054	-10 940	[..]	[..]
Résultat des cessions	-17	-221	[..]	[..]
Marge technique nette	2 326	2 543	2 891	2 886
Charges d'exploitation:				
dont commissions	-4 148	-3 955	[..]	[..]
dont frais de gestion	-2 131	-1 935	[..]	[..]
dont frais de gestion	-2 017	-2 020	[..]	[..]
Produits financiers:	1 340	1 803	[..]	[..]
dont revenus financiers	877	844	[..]	[..]
dont plus-values réalisées	463	959 ⁽¹⁾	[..]	[..]
Résultat exceptionnel	38	-32	[..]	[..]
Résultat net	-444	359⁽²⁾	236⁽⁴⁾	278
Provisions techniques	26 023	27 369	27 099	27 043
Fonds propres	2 949	3 418	5 954	6 173
Rentabilité sur fonds propres	-17,3 %	11,3 % ⁽³⁾	5 % ⁽⁵⁾	4,6 %

⁽¹⁾ Dont 591 millions sur l'échange des titres CIC.⁽²⁾ Hors plus-value du CIC, le résultat net s'établit à -232 millions.⁽³⁾ Hors plus-value du CIC, le rendement s'établit à -7,3 %.⁽⁴⁾ 102 millions hors la quote-part du dividende exceptionnel du GAN International (134 millions sur un total de 420 millions).⁽⁵⁾ 2,9 % hors effets dividende exceptionnel de Gan International et augmentation de capital.

Malgré le retour aux bénéficiaires, le plan présenté reste soumis à plusieurs incertitudes qui ne permettent pas de conclure au retour à une viabilité solide sans adossement. Il y a en effet deux ordres de problèmes: un premier problème de capacité à maintenir une marge technique suffisamment stable et élevée afin de limiter le résultat négatif après charges d'exploitation, compte tenu du niveau de capitalisation; un deuxième problème de liquidité et de rendement du portefeuille d'actifs.

S'agissant du premier problème, plusieurs aspects doivent être soulignés. D'abord le retour aux bénéficiaires a été accéléré par le dégagement de 386 millions de réserves en 1995 et 1996 ainsi que par le produit exceptionnel de 591 millions du passage des titres CIC à GAN SA. Pour 1997 et 1998, le GAN IA considère qu'il va dégager un niveau important de *boni* qui permettra de libérer 769 millions de réserves, ce qui correspond à 150 % du résultat social cumulé. Même si le niveau des *boni* dégagés en 1995 et 1996 devait conforter la capacité du GAN de continuer à libérer des réserves dans les prochaines années, seulement le futur pourra dire si le niveau actuel des réserves est adéquat. En d'autres termes, le fait que le retour aux bénéficiaires dépend en large mesure de la libération des provisions constituées dans le passé ne

permet pas de conclure à la solidité des perspectives de redressement.

Deuxièmement, le GAN IA reste encore loin de ses concurrents en termes de facteurs techniques. S'il est vrai que GAN IA a fait des progrès très significatifs en termes de réduction de la sinistralité, le ratio global charges d'exploitation et sinistres sur primes restera à la fin de 1998 à un niveau encore trop élevé (105,6 %) surtout si on le compare au ratio des principaux concurrents du GAN qui, en moyenne, affichent déjà aujourd'hui des ratios plus bas.

En effet, il semble que la réduction de la sinistralité ne s'accompagne pas d'une réduction suffisante des charges d'exploitation. Même si la comparaison doit être faite avec prudence, en raison de la forte variation des primes tout au long de la période, du changement de la méthode comptable et des différentes politiques d'affectation des coûts suivies par les différents concurrents, il est permis de constater que, rapportées aux primes, les charges d'exploitation restent tout au long de la période de restructuration presque inchangées à un niveau supérieur à 29 %, ce qui apparaît particulièrement élevé.

Tableau 6

Évolution projetée des ratios techniques en assurance dommages

	(en %)			
GAN IA (assurance dommages)	1995	1996	1997	1998
Sinistres/Primes	86,0	80,8	76,9	76,2
Charges d'exploitation/Primes	29,6	29,2	30,1	29,3
(Sinistres + charges)/Primes	115,6	110,0	107,0	105,6

Le GAN a l'intention de s'attaquer à ce problème en lançant un nouveau système de distribution des produits d'assurance dommages *via* le réseau bancaire du CIC, comme il l'a déjà fait pour les produits de l'assurance vie. Toutefois, sur ce créneau le GAN n'est pas le seul, les autres concurrents étant en train de suivre la même politique. De plus, selon le *business plan*, la nouvelle filiale chargée de cela (Progress) ne sera pas en mesure de faire des profits pendant plusieurs années. En effet, si on prend en compte également les autres filiales d'assurance dommages, les produits de cette activité en France pour 1998 devraient être diminués de 278 à 261 millions de FRF.

Face donc au faible niveau de capitalisation, ces incertitudes, qui peuvent affecter les résultats techniques de GAN IA, incitent à rester prudents sur sa capacité d'un retour à la viabilité.

S'agissant du deuxième problème, il faut remarquer que le portefeuille des investissements de GAN IA souffre d'illiquidité et d'un rendement insuffisant par rapport à ses concurrents. Sur un total du portefeuille d'environ 20 milliards de FRF, presque 3 milliards sont des actifs immobiliers (14 %), plus de 5 milliards sont représentés par des participations dans d'autres entités du groupe (26 %) et les créances intragroupe se chiffrent à environ 1 milliard (5 %). En revanche le poids des obligations à haut rendement et longue durée dans le portefeuille est relativement modeste. On peut donc affirmer qu'environ 45 % du portefeuille est composé d'actifs illiquides. En outre la rentabilité de ce portefeuille paraît très modeste. En particulier le portefeuille a généré une rentabilité largement au-dessous de celles des marchés français boursier et obligataire. En 1996, le taux de rendement des actifs a été de 3,4 % hors plus-values et de 8,3 % avec réalisation de plus-values alors que les marchés français de bourse et obligataire ont progressé d'environ 25 % (avec dividendes réinvestis) et 12 % respectivement. En 1998, le portefeuille aurait un taux de rendement de 4,2 % hors plus-values et 4,9 % avec réalisation des plus-values. Enfin, les plus-values latentes ne représentent que 9 % du portefeuille, ce qui est particulièrement faible, compte tenu du fait que plus d'un quart des plus-values latentes dérive des actifs immobiliers. Il est également à noter que les actifs stratégiques sont comptabilisés à des valeurs élevées, notamment l'international, ce qui expose le GAN

IA à des pertes en cas de cession au-dessous de la valeur de bilan. Enfin l'analyse de sensibilité, qui permet d'apprécier l'évolution des résultats de l'entreprise face à des variations dans les hypothèses de base retenues, montre que le GAN IA reste exposé à certains risques d'évolution moins favorable de la conjoncture. La concurrence enregistrant une performance bien plus élevée, le GAN sera inévitablement confronté à des tarifs très concurrentiels, ce qui aura pour effet de réduire sa marge de manœuvre.

Le GAN a l'intention d'atténuer ce problème par réduction des actifs stratégiques en portefeuille, notamment UIS et BIF, et le remboursement d'une partie des dettes intragroupe, qui sera rendu possible par la cession du CIC. Toutefois, ces mesures, bien que nécessaires, ne semblent pas suffisantes, parce qu'elles ne représentent qu'environ 10 % du portefeuille.

En conclusion, compte tenu du niveau faible et en baisse de la rentabilité prévue (4,6 %) et de la capitalisation, ainsi que des problèmes décrits ci-dessus, la Commission considère que la viabilité de GAN IA reste particulièrement fragile.

b) L'assurance vie

L'activité d'assurance vie du groupe GAN est assurée par trois principales sociétés: Gan Vie, Gan Capitalisation et Socapi. Elles sont examinées séparément ci-après.

Gan Vie vend essentiellement des produits de prévoyance à travers un réseau de 450 chargés de missions et de 200 agents exclusifs pour l'assurance «collective» ainsi que par un réseau de 1 800 vendeurs salariés pour la prévoyance individuelle.

Le *business plan* présenté par les autorités françaises pour Gan Vie prévoit un repli du chiffre d'affaires de 6 % de 1995 à 1997 et par la suite sa stabilisation aux alentours de 10 milliards de FRF. Les charges techniques devraient diminuer de 8,4 à 7,7 milliards, ce qui permettrait à la marge technique brute de s'améliorer légèrement. Les charges d'exploitation sont en lente diminution, alors que les produits financiers sont destinés à s'accroître d'environ 5 % en 1997 et ensuite se stabiliser à environ 4,4 milliards. Cependant, l'augmentation des dotations

aux fonds de participation aux bénéficiaires en faveur des assurés contribuera à la diminution de la marge financière à 386 millions de FRF en 1998. Par conséquent le résul-

tat net, après la hausse de 1996 due à d'importantes plus-values réalisées, est de 260 milliards en 1998, ce qui correspond à un rendement sur fonds propres de 5,8 %.

Tableau 7

Business plan de GAN Vie présenté par les autorités françaises

(en millions de FRF)

	1995	1996	1997 est.	1998 est.
Chiffre d'affaires	10 628	10 566	[..]	[..]
Charges techniques	-8 379	-8 359	[..]	[..]
Résultat des cessions	-311	-262	[..]	[..]
Marge technique nette	1 938	1 946	2 022	2 074
Charges d'exploitation:	-2 231	-2 153	[..]	[..]
dont frais de production	-1 617	-1 522	[..]	[..]
dont frais de gestion	-614	-631	[..]	[..]
Produits financiers:	4 117	4 246	[..]	[..]
dont revenus financiers	3 068	3 180	[..]	[..]
dont plus-values réalisées	1 049	1 066	[..]	[..]
Intérêts crédités	-1 496	-1 464	[..]	[..]
Dotation de PB	-2 137	-2 155	[..]	[..]
Marge financière	484	627	[..]	[..]
Résultat exceptionnel et IS	-182	-28	[..]	[..]
Résultat net	10	392	418⁽¹⁾	260
Provisions techniques	68 274	70 890	73 884	77 100
Fonds propres	3 728	4 118	4 438	4 593
Rentabilité sur fonds propres	0,2 %	10,0 %	9,8 % ⁽²⁾	5,8 %

⁽¹⁾ 214 millions hors la quote-part du dividende exceptionnel du GAN International (240 millions sur un total de 420 millions).

⁽²⁾ 5,1 % hors effets dividende exceptionnel de Gan International.

Les commentaires suivants peuvent être avancés à l'égard du plan présenté. D'abord, la diminution progressive du chiffre d'affaires témoigne de la perte de parts de marché de GAN Vie, surtout sur les branches des «individuelles» et des «collectives», qui représente la part la plus importante du chiffre d'affaires, alors que la branche prévoyance familiale devrait maintenir sa part de marché (10 %) et sa marge technique élevée. Cependant, la mesure dans laquelle cette dernière branche pourra compenser la diminution du niveau relatif d'activité des autres branches reste le défi le plus important de GAN Vie.

En deuxième lieu, l'amélioration de la marge technique par rapport au chiffre d'affaires dépend dans une large mesure du taux de résiliation des contrats, qui devrait selon le GAN diminuer en 1997, notamment pour la branche «individuelles». Toutefois, les contrats de cette dernière branche présentent encore des résultats techni-

ques modestes par rapport à d'autres produits, ce qui les laisse exposés à des rachats importants. Si cette éventualité devait se réaliser, l'amélioration de la marge technique devrait être révisée à la baisse.

En troisième lieu, il faut remarquer que les charges d'exploitation restent particulièrement élevées, à savoir presque 21 % du chiffre d'affaires. Ce niveau paraît insoutenable à long terme, face aux niveaux beaucoup plus réduits du marché (environ 10 %) et en particulier des «bancassureurs» (environ 5 %). De ce point de vue, la capacité de GAN Vie de faire face aux pressions concurrentielles provenant des «bancassureurs» et des autres concurrents est incertaine. On peut noter à cet égard que la distribution des produits d'assurance par les guichets d'établissements financiers, de la Poste et du Trésor continue à se développer. Leur part de marché a progressé de façon régulière, passant en dix ans de 25 % en 1985

à 56 % en 1995. Celle des réseaux d'assurance s'est réduite à 38 % en 1995, alors que la vente directe et les autres modes de distribution ont grimpé à 6 % en 1995.

Ce problème est aggravé par le fait que, comme GAN IA, GAN Vie souffre d'un problème d'insuffisance du rendement des actifs en portefeuille par rapport au rendement promis aux assurés. Ce problème a conduit GAN SA à racheter une partie du portefeuille de GAN Vie qui aurait demandé des provisions supplémentaires importantes pour exigibilité et pour aléas financiers. Malgré cette opération, GAN Vie reste avec une partie importante d'activités illiquides, de l'ordre de 40 % du portefeuille. En particulier, sur un total du portefeuille d'environ 72 milliards, presque 13 milliards sont des actifs immobiliers (18 %), plus de 10 milliards sont représentés par des participations dans d'autres entités du groupe (14 %) et les créances intragroupe se chiffrent à environ 5 milliards (7 %). En outre, la rentabilité de ce portefeuille paraît très modeste. En particulier, le portefeuille a produit une rentabilité largement au-dessous de celle des marchés français boursier et obligataire. En 1996, le taux de rendement des actifs a été de 4,2 % hors plus-values et de 5,6 % avec réalisation de plus-values alors que les marchés français de bourse et obligataire ont progressé d'environ 25 % (avec dividendes réinvestis) et 12 % respectivement. En 1998, le portefeuille devrait avoir un taux de rendement de 43, % hors plus-values et 5,7 % avec réalisation des plus-values. Enfin, les plus-values latentes ne représentent que 11 % du portefeuille, ce qui est particulièrement faible, compte tenu du fait que plus d'un quart des plus-values latentes dérive des participations dans d'autres entités du groupe et que le portefeuille immobilier a des plus-values latentes négatives. Par conséquent, sans une restructuration du portefeuille d'actifs, ce que seul un repreneur suffisamment fort peut assurer, son faible rendement risque de conduire à des tarifs insuffisamment concurrentiels du GAN et, dès lors, à la réduction de l'intérêt des clients du GAN pour ses produits et *in fine* à la perte de parts de marché.

Enfin, il apparaît que le GAN Vie, comme d'ailleurs le reste du groupe, souffre d'un problème d'équilibre entre actif et passif, qui l'expose notamment à un risque de taux d'intérêt important. La «duration» du capital, qui mesure la variation de la valeur du capital par rapport à la variation du taux d'intérêt, compte tenu de la maturité des échéances des actifs en portefeuille⁽¹³⁾, semble être particulièrement élevée et très largement au-dessus de celle des principaux concurrents.

En conclusion, compte tenu du niveau faible et décroissant de la rentabilité projetée (5,8 %) et de la capitalisation ainsi que des problèmes décrits ci-dessus, la Commission considère que la viabilité de GAN Vie reste particulièrement fragile sans adossement.

Gan Capitalisation (Gan Capi) vend principalement des produits d'épargne-retraite individuelle grâce à un réseau de 1 700 mandataires. Le plan d'affaires pour cette société soumis à la Commission intègre un complément de fonds propres de 200 millions que l'État réalisera à la fin de 1997, à la demande des autorités de tutelle. Face au recul du marché des produits de capitalisation, l'objectif recherché est d'augmenter la production de presque 15 % par rapport à 1995 par développement des produits d'assurance vie, et ainsi équilibrer les deux activités capitalisation et vie, la répartition actuelle étant aujourd'hui largement en faveur de la capitalisation. Les charges techniques augmentent de 2,9 à presque 3,4 milliards et la marge technique reste au-dessous de 6 %. Les charges d'exploitation sont en augmentation en valeur absolue, mais diminuent par rapport au chiffre d'affaires, en raison notamment du développement des produits à prime unique par rapport à ceux à prime périodique. Cependant, la réduction de la marge financière contribue au repli des résultats de 100 millions en 1995 à 60 millions en 1998. Par conséquent, la rentabilité des fonds propres se situe à 5,6 % en 1998, en recul de plus de la moitié par rapport à 1995.

⁽¹³⁾ La «duration» est un concept mathématique du risque d'une obligation qui désigne le nombre d'années nécessaires pour recevoir la valeur actuelle des flux futurs de revenu de cette obligation (capital plus intérêts).

Tableau 8

Business plan de GAN Capitalisation présenté par les autorités françaises

(en millions de FRF)

	1995	1996	1997 est.	1998 est.
Chiffre d'affaires	3 136	3 280	[..]	[..]
Charges techniques	-2 908	-3 100	[..]	[..]
Marge technique	228	180	189	206
Charges d'exploitation	-445	-423	[..]	[..]
Produits financiers:	1 688	1 767	[..]	[..]
dont revenus financiers	1 471	1 519	[..]	[..]
dont plus-values réalisées	217	248	[..]	[..]
Intérêts crédités	-1 143	-1 180	[..]	[..]
Dotations de PB	-184	-249	[..]	[..]
Marge financière	361	338	[..]	[..]
Resultat exceptionnel et IS	-40	-29	[..]	[..]
Résultat net	104	67	64	60
Provisions mathématiques	19 883	21 646	23 297	24 571
Fonds propres	758	795	1 058	1 103
Rentabilité sur fonds propres	13,0%	8,6%	6,9% ⁽¹⁾	5,6%

⁽¹⁾ Après recapitalisation de l'État de 200 millions au 31 décembre 1997; hors cet élément, le rendement s'établit à 7,7%.

GAN Capitalisation souffre de deux problèmes principaux: la chute du marché des produits de capitalisation et le rendement insuffisant des actifs en portefeuille. S'agissant du premier problème, comme noté par le rapport du Conseil national du crédit en France, le recul de la collecte des bons de capitalisation (-2% en 1995) est la poursuite du mouvement de repli entamé en 1991 et qui s'explique par l'arrivée sur le marché de produits plus souples ou plus performants en termes de rendement, la diffusion des contrats en unités de compte et la concurrence des titres d'OPCVM. GAN Capi prévoit de se redéployer sur le secteur de l'assurance vie. Un tel redéploiement, toutefois, pourrait s'avérer difficile. En effet, dans un marché comme celui de l'assurance vie où le taux de croissance est en diminution, la concurrence ne cesse d'augmenter et la capacité de GAN Capi à faire valablement concurrence aux «bancassureurs» ou aux mutuelles reste à démontrer, notamment en l'absence d'un réseau de «franchise» profitable comme celui de la branche de prévoyance familiale.

Le problème du rendement insuffisant des actifs doit être apprécié par rapport aux taux minimaux garantis aux assurés. Or, sans dégager de plus-values, GAN Capi n'est pas en mesure de couvrir les taux garantis. Certes, le

portefeuille d'actifs est beaucoup plus liquide que ceux des autres sociétés d'assurance, du fait d'une composition qui privilège les obligations. Toutefois, comme pour les autres entités du groupe, le rendement des obligations et des actions paraît inférieur à celui du marché. Également, les plus-values latentes ne représentent que 11% du portefeuille. Par conséquent, la situation de GAN Capi ne se présente pas sous de bons augures. Enfin, l'exposition au risque de mouvements des taux d'intérêt semble importante face à la capitalisation réduite de l'entreprise.

En conclusion, compte tenu du niveau faible et décroissant de la rentabilité préconisée (5,6%) et de la capitalisation ainsi que des problèmes décrits ci-dessus, la Commission considère que la viabilité de GAN Capitalisation reste particulièrement fragile sans adossement.

Socapi est une entreprise commune détenue à partie égale par le CIC et GAN SA qui vend des produits d'épargne à travers le réseau bancaire du CIC. Avec une part de marché de 3,5%, elle se place au sixième rang des

«bancassureurs français». L'objectif recherché est d'avoir un taux de croissance du chiffre d'affaires globalement identique à celui estimé pour l'ensemble des compagnies de «bancassurance», soit de 4 % en 1997 et 5 % en 1998. La croissance des encours devrait s'établir à 15 % par an pour arriver à un montant de 70 milliards à la fin de

1998. Les frais généraux devraient augmenter plus lentement et de ce fait permettre de réduire légèrement le ratio d'exploitation. Le plan prévoit également une augmentation du pourcentage des produits à prime périodique par rapport à ceux à prime unique qui aujourd'hui représentent plus de 90 % des primes.

Tableau 9

Business plan de Socapi présenté par les autorités françaises

(en millions de FRF)

	1995	1996	1997 est.	1998 est.
Chiffre d'affaires	8 622	10 614	[. . .]	[. . .]
Marge technique		32	6	8
Frais généraux		-559	[. . .]	[. . .]
Résultat d'exploitation		-140	[. . .]	[. . .]
Marge financière		462	[. . .]	[. . .]
Résultat net	110	230	228	241
Fonds propres	1 444	1 761	2 210	2 448
Rentabilité sur fonds propres	7,6 %	13,0 %	10,3 %	9,8 %

Socapi n'a pas les mêmes difficultés que les autres compagnies d'assurances de GAN. Il s'agit d'une société performante et rentable. Le seul problème est la prolongation des accords de «bancassurance» dans le contexte de la privatisation du CIC et le niveau des commissions que Socapi doit payer au CIC selon ces accords, ce qui pourrait affecter sa rentabilité.

Dans le cadre de la cession séparée du GAN et du CIC, la question des liens commerciaux et capitalistiques entre les deux entités se pose. Le GAN a déclaré que la «bancassurance» était essentielle à sa viabilité. Par conséquent, le GAN veut maintenir des accords commerciaux forts avec le CIC. L'accord de «bancassurance» en vigueur entre le CIC et le GAN prévoit que le CIC reçoit [. . .] des chargements au titre des primes nettes d'annulation sur la production nouvelle et [. . .] des chargements s'appliquant aux provisions mathématiques sur les encours. Le contrat, qui a une durée de huit ans et est renouvelable, permet la résiliation mais après paiement d'une pénalité d'environ 700 millions couplé avec une obligation de rachat par le CIC de la participation de 50 % détenue par le GAN Vie dans Socapi. Dans le cadre d'une cession qui pourrait être séparée du CIC et du GAN, cet accord est en cours de révision. Selon les informations communiquées par les autorités françaises, le CIC devra augmenter sa participation au capital de Socapi à hauteur de 55 %,

alors que les commissions sur les encours devront augmenter jusqu'à environ [. . .] et que la pénalité pour sortie anticipée devrait être supprimée. Compte tenu du maintien d'une participation du GAN dans CIC de 20 % ou plus, le GAN pourra consolider, selon la méthode de la mise en équivalence, les résultats du CIC et en même temps, grâce à la participation dans le CIC, conserver le contrôle de Socapi⁽¹⁴⁾ et la consolider ainsi intégralement dans ses comptes. Aussi, le GAN voudrait-il que les accords de «bancassurance» couvrent également l'assurance dommages, par création d'une nouvelle entreprise (Progress) dont le GAN détiendrait la majorité.

À ce propos, il faut souligner que les accords de «bancassurance» ont une triple importance: pour la viabilité du GAN, pour le prix de vente du CIC, pour la rentabilité de Socapi. En effet, une solution équilibrée devrait permettre au GAN de compter sur une source de revenus importante et stable et en même temps de ne pas conduire l'acquéreur du CIC, privé de la possibilité d'utiliser librement le réseau bancaire pour distribuer ses propres produits d'assurance, à rechercher une compensa-

⁽¹⁴⁾ Le GAN détiendrait directement 45 % du capital de Socapi et indirectement, *via* sa participation de 20 % dans le CIC, un autre pourcentage d'environ 10 %, ce qui lui donnerait le contrôle.

tion en termes de décote du prix du CIC. Socapi pour son compte a pour intérêt de ne pas être obligé de verser trop de commissions au CIC, ce qui diminuerait sa rentabilité. Étant donné que ces accords sont susceptibles d'avoir une influence sur la viabilité du GAN et de Socapi ainsi que sur le coût net de l'opération d'aide d'État, la Commission doit veiller à ce que les accords satisfassent la double exigence de minimiser le coût net pour l'État et d'assurer la viabilité. À cet égard, la Commission est d'avis que les orientations présentées sauvegardent cette double exigence.

c) GAN International

GAN SA maintient encore une présence significative à l'étranger à travers les filiales regroupées dans le «holding» GAN International. Le chiffre d'affaires de GAN International à la fin de 1996 totalisait plus de 14 milliards, ce qui représente environ 25 % du chiffre d'affaires assurance du groupe GAN. L'activité prédominante est dans l'assurance dommages (62 % du chiffre d'affaires). Presque 46 % du chiffre d'affaires de GAN International sont réalisés en Grande-Bretagne; l'Italie représente 13 %, l'Espagne 6 %, le Canada et le Maroc environ 5 % chacun. D'autres sociétés sont présentes aux États-Unis, en Allemagne, en Suisse, au Portugal, au Luxembourg. Toutes les filiales sont bénéficiaires, à l'exception de GAN Canada, mais avec un niveau de rentabilité sur les capitaux propres faible, sauf au Maroc qui représente le seul cas pour lequel la part de marché de GAN à l'étranger dépasse significativement 1 %.

Le plan présenté initialement prévoit une réduction du chiffre d'affaires de GAN International de 14 à 12 milliards de FRF en 1997, notamment du fait de l'effet des cessions réalisées en 1996 de GAN Belgium et CTR qui figuraient encore dans les comptes du premier semestre 1996⁽¹⁵⁾, ensuite sa remontée à presque 13 milliards. Le résultat net social de GAN International devrait être négatif pour environ [...] millions en 1997 et redevenir positif en 1998. Le taux de rentabilité des capitaux propres au niveau consolidé reste, même en 1998, au-dessous de 1 %. Compte tenu de cela, GAN International constitue un ensemble de filiales dont certaines sont rentables et viables comme au Maroc, mais d'autres présentent négativement sur la viabilité de l'ensemble de GAN International.

d) Conclusions sur la viabilité des activités d'assurance du GAN

En conclusion, à la lumière des considérations exposées ci-dessus, les mesures de redressement et la rentabilité projetée de GAN pour 1998 apparaissent comme laissant

précaire la viabilité des différentes sociétés d'assurance en tant qu'entités indépendantes. En particulier, pour les filiales GAN Vie et GAN Capitalisation, il y a un problème d'insuffisance des produits des actifs en portefeuille par rapport aux rendements minimaux garantis aux assurés. Il y a un risque important de perte des parts de marché à la suite de la résiliation des contrats dans les prochaines années par les assurés. Il faut aussi souligner qu'une partie importante des actifs est constituée d'engagements vis-à-vis des filiales du groupe dont la valeur est incertaine. Enfin l'analyse de sensibilités montre une très forte exposition au changement des taux d'intérêt. S'agissant de l'assurance dommages, des efforts de restructuration importants ont été faits dans le passé, mais l'activité reste [...] déficitaire, notamment en raison de charges d'exploitation trop élevées. La rentabilité attendue en 1998 est de l'ordre de 5 % pour les trois secteurs d'activité d'assurance (Dommages: 4,6 %, Vie: 5,8 %, Capitalisation: 5,6 %) [...]. Étant donné leurs faiblesses en termes de position compétitive, capitalisation et portefeuille d'investissements, ces sociétés connaîtraient une viabilité particulièrement fragile sans un partenaire suffisamment fort et capitalisé. Seule Socapi affiche une rentabilité supérieure, mais en diminution pour les années futures. Toutefois, Socapi ne représentera en 1998 qu'environ 20 % des primes totales du GAN et, par conséquent, ne sera pas en mesure de compenser la faible rentabilité des autres sociétés.

L'analyse du GAN faite par la Commission se base également sur la considération que le marché français de l'assurance apparaît globalement comme un marché à maturité, dont la croissance dans un environnement économique peu porteur devrait être limitée par la faible progression de la matière assurable en assurances dommages, tandis que la mise en cause des dispositions fiscales favorables, la limitation de la capacité d'épargne des ménages et l'intensification de la concurrence ne permettront plus d'enregistrer les fortes progressions observées en assurance de personnes au cours des dix dernières années. En outre, la concurrence des réseaux des mutuelles et des «bancassureurs», dont les coûts d'exploitation sont plus bas, en raison du coût réduit de distribution des produits d'assurance, est destinée à toucher les réseaux traditionnels des agents et des courtiers. Le tout nouveau canal de distribution des produits d'assurance par téléphone aurait probablement l'effet d'amoindrir davantage les marges pour les produits standard. De ce point de vue, le GAN se trouve dans une position intermédiaire car, d'un côté, il a pu déjà profiter de ses liens avec le réseau bancaire du CIC pour la distribution des produits d'assurance-vie mais, d'autre part, il continue à supporter, comme les autres assureurs traditionnels, des coûts d'exploitation en moyenne plus élevés pour la distribution des autres produits d'assurance. Dans cette perspective, on comprend l'objectif du GAN de maintenir le partenariat avec le CIC, même dans le cas de cession du contrôle du CIC, car celui-ci représente l'atout le plus important pour le groupe.

Par conséquent, vu le contexte dans lequel les entités d'assurance du GAN opèrent, la Commission considère

⁽¹⁵⁾ Selon les annexes au bilan 1996, les chiffres d'affaires de GAN Belgium et de CTR étaient respectivement de 550 et de 1 880 millions de FRF.

que la viabilité de ces entités peut être assurée seulement dans le cadre d'une cession à des partenaires ayant les moyens économiques et humains de mener à bien et en profondeur la restructuration nécessaire des différentes activités d'assurance du GAN.

En particulier, la Commission considère qu'un ou plusieurs investisseurs financièrement plus forts et plus capitalisés pourront conforter la viabilité des sociétés du groupe GAN, en lui apportant des fonds propres supplémentaires, et ainsi respecter les obligations réglementaires avec une marge de sécurité renforcée. En outre, l'adossement est susceptible de générer des synergies à plusieurs niveaux. Des économies d'échelles peuvent être dégagées, notamment en augmentant la productivité des salariés et en réduisant leur coût unitaire ainsi que les frais généraux *pro capite*. Étant donné la concentration des activités du GAN par rapport aux autres groupes d'assurance principaux, un repreneur solide pourra être en mesure de diversifier davantage les sources de profit du GAN. Compte tenu de la concentration du portefeuille d'actifs dans le secteur de l'immobilier et dans les participations intragroupe ainsi que de sa rentabilité réduite, un repreneur ayant un portefeuille d'actifs suffisamment ample et liquide pourra être en mesure d'en accroître le taux de diversification et d'en augmenter la rentabilité. Le processus d'adossement permettra également de commencer à dénouer les liens capitalistiques, de financement et de garanties qui pèsent sur la liquidité du groupe et sur sa rentabilité. Enfin la Commission considère que les cessions projetées réduiront le problème de *moral hazard* qui a été à l'origine d'une défaillance si importante et renforcera le système de *corporate governance* du groupe en récupérant l'action de contrôle sans distorsions du marché.

À cet égard, la Commission prend note de l'engagement des autorités françaises de céder, ensemble ou séparément, le CIC et le GAN à des partenaires susceptibles de conforter pour l'avenir leur viabilité et d'assurer leur développement à long terme, et de conduire les opérations de recherche d'acquéreurs et de cession, qui débiteront officiellement dès que possible et au plus tard avant le 30 juin 1998, conformément à la loi du 6 août 1986, dans le respect des principes de transparence et d'équité de traitement des candidats.

5.2. Les contreparties

Plusieurs éléments requièrent que la question des contreparties soit examinée par la Commission avec une vigilance accrue. D'abord, l'importance des aides en question, se chiffrant au total à presque 24 milliards de FRF. Deuxièmement, le caractère additionnel des nouvelles aides par rapport à celles qui avaient été approuvées en 1996 par la Commission, ce qui normalement n'est pas

prévu par les lignes directrices sur les aides au sauvetage et à la restructuration. Dans ce contexte, il est à noter que la notification des nouvelles aides a été faite seulement quelques mois après la décision de la Commission de 1996 et dans le cadre d'un plan de restructuration qui n'a pas été accompli, ce qui conduit à des doutes sérieux sur une communication complète à la Commission de tous les éléments utiles pour prendre sa décision à l'automne 1996. Troisièmement, le fait que l'obligation de cession de la majorité du CIC, contrepartie principale de l'ancienne décision, n'a pas été respectée jusqu'à aujourd'hui. *In fine*, les distorsions de concurrence importantes liées aux aides.

À cet égard, il convient de rappeler que, fort du soutien explicite ou implicite de l'État, le groupe GAN s'est livré dans les années passées à une concurrence de prix et de tarifs afin de gagner des parts de marché, surtout dans le financement de l'immobilier et en assurance dommages, ce qui l'a conduit après à afficher des pertes particulièrement importantes. Un tel comportement revêt un caractère particulièrement fâcheux pour deux raisons.

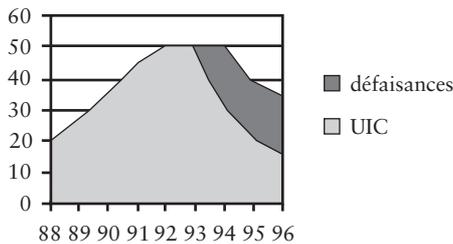
D'abord, parce que la défaillance du système de *corporate governance* a eu pour conséquence d'augmenter considérablement le montant final des aides aujourd'hui nécessaires, étant donné le rôle passif de l'État, ce qui a en outre eu pour effet un problème de *moral hazard*.

Deuxièmement, parce que dans les secteurs de la banque et de l'assurance les conséquences d'un comportement erroné ou imprudent se manifestent seulement avec le temps, étant donné le délai généralement plus long avec lequel des prises de risques démesurés se traduisent en des pertes financières, ce qui permet de pratiquer des politiques hasardeuses plus longtemps et ainsi a eu pour effet de plus importantes distorsions.

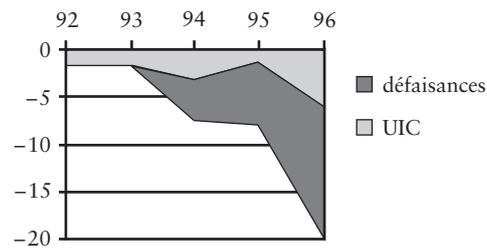
En ce qui concerne l'immobilier, il suffit de rappeler que la filiale bancaire du GAN spécialisée dans ce secteur a plus que doublé ses actifs de 1988 à 1992 de 19 à plus de 50 milliards, sur lesquels elle a déjà affiché des pertes de presque 27 milliards. En particulier l'UIC est devenu l'un des premiers intervenants sur le marché des professionnels de l'immobilier. Bien que l'UIC et les autres entités du groupe GAN actives dans le marché de l'immobilier ne soient pas les seules à avoir pris des positions spéculatives sur ce marché, le GAN est le groupe, avec le Crédit Lyonnais, pour lequel la facture sur la période 1992-1996 serait la plus lourde⁽¹⁶⁾, en raison notamment d'une exposition excessive et sans contrôle.

⁽¹⁶⁾ Selon une étude récente publiée dans le journal *Les Échos*, citée par les autorités françaises.

Actifs totaux de l'UIC et des structures de défaillance (Mrds)



Coût des provisions de l'UIC et des structures de défaillance (Mrds)



Dans l'assurance dommages la croissance a été également soutenue à des rythmes trop élevés par rapport à la capacité de sélection des risques, comme il a été montré auparavant. Étant donné l'importance du groupe GAN à la fois dans l'activité d'assurance, de banque et notamment de financement de l'immobilier, son comportement en termes d'expansion d'activité et de politique des prix a eu pour conséquence de nuire aux concurrents, notamment les acteurs les plus prudents qui ont décidé de rester plus à l'écart de la spéculation, de la guerre des prix et de la conquête incontrôlée des parts de marché. Les aides en question étant destinées à compenser les pertes découlant de l'expansion mal maîtrisée des années passées comportent par conséquent des distorsions de concurrence importantes, parce qu'elles préviennent la conséquence normale d'un tel comportement dans un marché libre et compétitif, à savoir la disparition du marché de l'entreprise défaillante. En effet, en l'absence des aides, le GAN aurait dû être mis en liquidation et ses actifs dispersés auraient pu faire l'objet d'un rachat de la part des concurrents.

Compte tenu de cela, la contribution du GAN afin de minimiser les effets distorsifs de l'aide sur la concurrence doit viser la situation compétitive globale du groupe dans ses différentes activités bancaires et d'assurance en France et à l'étranger. Étant donné l'activité intégrée de «bancaassurance» du groupe GAN, les contreparties doivent concerner les deux activités de la banque et de l'assurance.

S'agissant des anciennes aides, les autorités françaises se sont d'abord engagées à respecter l'obligation qui découlait de la décision de 1996, à savoir la réduction de la présence commerciale du GAN par cession de la majorité du groupe CIC. Une telle cession doit intervenir dans un laps de temps réduit, étant donné qu'elle constitue également une condition de viabilité pour les autres entités du groupe, car elle permet le début du processus de dénouement des liens capitalistiques, de financements et de garantie entre les différentes entités du groupe, leur donnant plus de flexibilité. Cette cession, qui pourtant pourra être réalisée ensemble ou séparément de celle du GAN, débutera dès que possible et au plus tard avant le 30 juin 1998.

S'agissant des nouvelles aides, les autorités françaises ont affirmé que la cession du CIC s'ajoute à un certain

nombre de cession que le GAN a accomplies dans les deux dernières années dans le but de se restructurer et d'abandonner les activités non nécessaires au noyau dur des activités du groupe, et qui concernent à la fois des filiales — comme GAN Belgium, GAN Canada (Élite), CFJPE, HNL et CTR — et des participations industrielles et financières — comme Total et Société Générale et des actifs de GAN Avenir. Ces cessions ont totalisé plus de 5 milliards de FRF en termes de valeur nette comptable pour le GAN et environ 4,6 milliards en termes de prix de cession. Dans l'international, les cessions réalisées dans les deux dernières années représentent environ 19 % de l'activité totale à l'étranger. Les autorités françaises ont également fait valoir que à la suite de la restructuration entamée le GAN est destiné à perdre des parts de marché significatives qui le ramèneront au niveau du début de 1990. Sa part de marché globale de l'activité d'assurance vie et dommages en France devrait se réduire à 4,6 % à la fin de 1998. En particulier, GAN IA devrait réduire sa part de marché de 5,4 en 1993 à 4,3 en 1998. Elles ont enfin argué que la vente séparée de GAN SA, CIC et UIC, qui constitue un démembrement contrôlé du groupe GAN, devrait être considérée comme contrepartie en soi.

Toutefois ces cessions, en tout cas nécessaires à la restructuration et donc à la viabilité, ne peuvent pas être considérées comme de véritables contreparties des nouvelles aides, qui sont sept fois supérieures aux aides anciennes, étant donné qu'elles faisaient déjà partie du premier plan et que de nouvelles contreparties peuvent être octroyées sans remettre en cause la viabilité du GAN et même en la renforçant. La simple réduction des parts de marché ne peut pas être considérée comme suffisante face notamment à un tel montant de l'aide et à son caractère répétitif, d'autant plus que de telles réductions sont simplement l'effet d'une réduction volontaire de contrats non performants afin de réduire les pertes et d'augmenter la productivité. Étant donné que le groupe et ses différentes composantes ne sont pas liquidés avec dispersion des actifs et des parts de marché, et que les entités principales du groupe restent presque intactes et continuent leur activité, maintenant des liens importants entre elles, la cession séparée du GAN et du CIC et de l'UIC ne peut non plus être considérée comme une véritable contrepartie, d'autant plus que de telles cessions sont nécessaires à la viabilité. En outre, la cession d'une entité ne peut pas

être considérée comme une contrepartie quand cette cession est rendue possible par des aides d'État.

Par conséquent, la Commission est d'avis que la cession des activités d'assurance à l'étranger, qui représentent environ 25 % du chiffre d'affaires du GAN, peut être prise en considération car elle n'est pas susceptible de poser de problèmes pour la viabilité du GAN.

À ce propos, les autorités françaises ont affirmé que GAN International constitue une ressource importante pour le GAN en raison de trois facteurs principaux: d'abord parce qu'il lui permet de servir les clients à l'étranger, deuxièmement parce qu'il constitue une source de profits contracyclique par rapport au marché français; troisièmement, parce que la cession de GAN International pourrait retarder, voire rendre plus difficile la vente de GAN SA.

La Commission est d'avis qu'à la lumière des considérations exposées ci-dessus, ces arguments ne sont pas suffisamment importants pour conclure que le réseau international du GAN doit être nécessairement maintenu dans sa forme actuelle. En effet, la Commission considère que servir les clients du GAN à l'étranger ne demande pas nécessairement la présence d'une filiale sur place, mais que cela peut également être obtenu par des accords de partenariat avec d'autres établissements français ou internationaux. Deuxièmement, le poids de chaque activité internationale du GAN dans le chiffre d'affaires du groupe étant limité, la fonction contracyclique que ces filiales peuvent exercer est très limitée. Troisièmement, ayant des parts faibles de marché, sauf quelques exceptions, le GAN ne constitue pas un *leader* dans les différents marchés internationaux de l'assurance, et donc il n'y pas de fortes positions stratégiques dans ces marchés étrangers. Quatrièmement, l'international n'apparaît pas nécessaire à la viabilité du GAN, qui au contraire doit se recentrer par cession de tout ce qui n'est pas absolument nécessaire à la reconstitution de son noyau dur du métier, qui est l'assurance en France. N'étant pas essentiel à la viabilité du GAN, l'international peut constituer une contrepartie des effets distorsifs de l'aide. À cet égard, la Commission considère que la réduction de 50 % du réseau international, en termes de chiffre d'affaires mesuré à la fin de 1996, constitue une contrepartie valable. À cet égard et afin de ne pas entraver la procédure de cession du GAN, il peut être laissé au reprenneur le choix de ces cessions à effectuer pour réaliser l'objectif assigné par la Commission.

À cet égard, la Commission prend note de l'engagement du gouvernement français, contenu dans une lettre du ministre de l'économie et des finances du 18 juillet 1997, à ce que, par cession d'actifs à des tiers, le GAN ou après sa cession, son acquéreur, réduise, au plus tard à l'expiration d'un délai de douze mois après la date de la cession du GAN, le chiffre d'affaires des activités internationales d'assurance du GAN de 50 % par rapport au niveau

inscrit dans les comptes arrêtés le 31 décembre 1996 (14 milliards).

S'agissant plus spécifiquement des activités bancaires du groupe, la Commission considère que des contreparties sont également nécessaires, étant donné que l'UIC (d'où proviennent les problèmes principaux) était une filiale du CIC avant d'être transférée au GAN et que les aides à l'UIC bénéficient directement au CIC qui est créancier envers l'UIC. À cet égard, il faut tenir compte du fait que des cessions importantes sont déjà prévues, à savoir le CIC, conformément à la décision de la Commission de 1996, l'UIC, ainsi que l'UIS, la filiale de crédit-bail de l'UIC. Il convient de noter en particulier que l'UIS est un établissement rentable, ayant un taux de rentabilité moyen sur capitaux propres d'environ 12 % sur les six dernières années, ainsi qu'une capitalisation boursière d'environ 3 milliards de FRF, et constitue donc une contrepartie importante. À cet égard, la Commission prend note de l'engagement du gouvernement français de céder, d'ici fin 1998, l'UIC et la totalité de la participation détenue par les différentes sociétés du groupe GAN dans l'UIS.

Aucune autre contrepartie significative ne peut être identifiée dans le domaine plus spécifiquement bancaire, compte tenu du fait que le CIC est un groupe bancaire sans présence internationale significative et dont une réduction du réseau national risque de mettre en doute davantage la viabilité. D'ailleurs, le ratio de solvabilité du CIC reste à un niveau supérieur au minimum réglementaire mais n'est pas particulièrement fort (9 % avec un noyau dur de 5 %), notamment par rapport à d'autres établissements de crédit européens, compte tenu de son exposition résiduelle vis-à-vis des autres structures du groupe GAN. On peut donc conclure que l'aide est limitée au strict minimum également pour le CIC. Cela constitue également un élément important du point de vue des contreparties, car il ne permet pas au CIC de poursuivre une stratégie agressive sans apport supplémentaire de fonds propres par un nouvel actionnaire privé. Ainsi, dans le cas où de nouveaux risques devaient surgir, le CIC sera obligé à trouver dans la restructuration de son bilan les éléments de flexibilité nécessaires pour absorber le choc.

Par contre, compte tenu des lignes de participations détenues par le GAN, la Commission considère qu'il est possible et opportun que d'autres actifs soient fournis en contrepartie. À cet égard, elle prend note de l'engagement du gouvernement français à ce que le GAN cède également certaines lignes de participations stratégiques pour un montant total d'environ 2,4 milliards de FRF. En effet ces actifs peuvent être considérés comme ne faisant plus partie, dans le nouveau plan d'affaires, du noyau dur d'activité du GAN, et peuvent être cédés sans porter préjudice à la viabilité du GAN. La Commission considère que de telles cessions devront être réalisées d'ici à la fin de 1998 et que pour évaluer le respect de cet engagement il faudra faire référence à la valeur nette de bilan telle qu'inscrite dans les comptes arrêtés au 31 décembre 1996.

5.3. Autres conditions

La Commission considère également nécessaire que d'autres conditions soient respectées, conformément à l'encadrement pour les aides à la restructuration.

Afin d'éviter que l'action des aides aboutisse à restituer au marché des entreprises trop fortes, qui pourraient conduire à nouveau des politiques injustement agressives, l'entreprise aidée doit financer sur ses propres moyens une partie significative des coûts de sa restructuration et accepter dans des marchés surcapacitaires des réductions de ses parts de marché. Il convient de rappeler à ce propos le principe contenu dans les lignes directrices pour les aides à la restructuration qui veut que l'entreprise aidée ne se limite pas à céder les filiales et les activités qui pèsent sur ses comptes, comme pour le GAN celles concernant l'immobilier, mais qu'elle cède également les actifs de bonne qualité et les filiales qui peuvent apporter à l'entreprise les ressources nécessaires à financer sa restructuration et à minimiser l'appel aux ressources publiques, réduisant ainsi le montant de l'aide nouvelle au strict minimum et obligeant l'entreprise à contribuer de façon significative aux coûts de sa restructuration.

Compte tenu des considérations exposées ci-dessus dans le cadre de l'appréciation de la viabilité des entreprises du groupe et des contreparties requises, la Commission est d'avis que cette condition prévue par l'encadrement pour les aides à la restructuration est respectée.

Le principe de la limitation de l'aide au strict minimum oblige à veiller d'une part à ce que le GAN dispose d'un montant de fonds propres suffisant pour satisfaire ses obligations réglementaires et pour préparer sa cession mais, d'autre part, à ce qu'il ne soit pas doté d'un niveau de fonds propres allant au-delà du strict nécessaire. Par ailleurs, en général, dans le cas d'une cession à court terme on pourrait imaginer, comme cela a déjà été le cas dans d'autres situations comparables, que la satisfaction des obligations réglementaires soit assurée par le repreneur. À cet égard, la Commission note d'abord qu'après l'opération d'aide d'État, le niveau de capitalisation du groupe n'est qu'à peine supérieur à la limite réglementaire et donc n'est pas susceptible de renforcer le GAN au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour sa restructuration. La Commission considère également que le montant des aides n'est pas excessivement élevé, compte tenu des conséquences possibles en termes de coût et de distorsion de concurrence qu'une liquidation du groupe pourrait avoir pour les concurrents du GAN et des autres options de restructuration possibles.

Par ailleurs, la Commission considère que les doutes subsistants sur la viabilité des différents entreprises du groupe ne remettent toutefois pas en cause son évaluation de leur capacité d'exercer leurs métiers jusqu'aux dates de leur cession.

En application de l'encadrement pour les aides à la restructuration, devra être supprimée la possibilité pour les entreprises du groupe GAN ayant bénéficié des aides d'État en question de bénéficier d'un report des déficits fiscaux pour le montant des pertes fiscales couvertes par les augmentations de capital.

Comme il a été déjà affirmé au point 5.1.1, il n'est pas admissible non plus du point de vue de la concurrence que le GAN ou le CIC puissent racheter des actifs transférés aux structures de défaisance. Par conséquent, cette possibilité devra être supprimée jusqu'à la date de cession du GAN et du CIC.

La Commission considère qu'il est nécessaire que les cessions du GAN, du CIC, de l'UIC et de l'UIS soient réalisées par des procédures transparentes et ouvertes à tout acquéreur potentiel français ou étranger; les cahiers des charges ne devront pas inclure de clauses susceptibles de limiter de manière inacceptable le nombre de candidats potentiels ou de cibler l'un ou l'autre candidat potentiel; le choix des acquéreurs devra être effectué dans la perspective à la fois d'optimiser la recette des cessions et de garantir que les nouveaux actionnaires soient effectivement en mesure de conforter pour l'avenir la viabilité des entreprises cédées et d'assurer leur développement à long terme. À cette fin, les cahiers des charges devront être soumis à la Commission au préalable.

Il va de soi qu'en application de l'encadrement pour les aides à la restructuration les entreprises du groupe GAN devront destiner les produits des cessions à la restructuration des relations intragroupe, afin de réduire les liens capitalistiques, les financements et les garanties entre les différentes entités du groupe.

Enfin, il est nécessaire que la bonne exécution du plan de restructuration et des conditions imposées par la Commission soient contrôlées. À cette fin, des rapports réguliers des autorités françaises devront être soumis à la Commission tous les six mois à partir de la date de la décision de la Commission et jusqu'à la date d'accomplissement des engagements et des conditions énumérées aux articles 2 et 3 de la présente décision. En outre, les rapports annuels et semestriels des principales entreprises devront être soumis immédiatement après leur approbation par le conseil d'administration jusqu'à la date de leur privatisation. Les détails de cette obligation sont repris à l'article 4 de la présente décision.

6. CONCLUSIONS

En conclusion, tant l'augmentation de capital réalisée en 1995 pour 2,86 milliards de FRF que celles projetées pour 1997 pour un montant de 11 milliards de FRF ainsi que l'engagement de l'État de prendre en charge les pertes jusqu'à un montant estimé à 9 milliards de FRF que constatera le GAN à l'occasion de la mise en jeu des garanties sur les structures de défaisance, contiennent

d'importants éléments d'aide d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité. Étant donné l'incertitude quant à certains éléments du plan, il convient d'introduire une marge de variation de $\pm 10\%$ sur la valeur de l'engagement de l'État vis-à-vis du groupe GAN. Donc, l'estimation maximale de l'aide est égale à 23,76 milliards de FRF.

Ces mesures ont été examinées soigneusement à la lumière de l'article 92, paragraphe 3, point c), du traité, afin d'établir si elles peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun. À la lumière des considérations exposées ci-dessus, on peut considérer que les aides octroyées au groupe GAN respectent les conditions prévues dans l'encadrement des aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté pourvu qu'un certain nombre de conditions soient respectées, dont certaines constituent des conditions indispensables à la viabilité alors que d'autres sont des contreparties nécessaires afin qu'on puisse conclure qu'une aide si importante respecte l'intérêt commun. En particulier, la Commission est d'avis que l'adossement du GAN et de l'UIC est une condition *sine qua non* permettant de conclure à leur viabilité. À de telles conditions, les aides en question peuvent donc être exemptées de l'interdiction prévue à l'article 92, paragraphe 1, du traité CE et à l'article 61, paragraphe 1, de l'accord EEE, puisqu'elles peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun, selon les dispositions de l'article 92, paragraphe 3, point c), du traité CE et de l'article 61, paragraphe 3, point c), de l'accord EEE,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les mesures contenues dans le plan de restructuration du GAN, sous forme d'une augmentation de capital de 2,86 milliards de FRF réalisée en 1995, d'autres augmentations de capital projetées pour 1997 pour un montant total de 11 milliards de FRF ainsi que de l'engagement de l'État de prendre en charge les pertes jusqu'à un montant estimé à 9 milliards de FRF que constatera le GAN à l'occasion de la mise en jeu des garanties sur les structures de défaillance, sont des aides d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, mais elles sont déclarées compatibles avec le marché commun et avec l'accord EEE en vertu de l'article 92, paragraphe 3, point c), du traité CE et de l'article 61, paragraphe 3, point c) de l'accord EEE. Étant donné l'incertitude quant à certains éléments du plan, il convient d'introduire une marge de variation de $\pm 10\%$ sur la valeur de l'engagement de l'État vis-à-vis du groupe GAN et de limiter l'aide à 23,7 milliards de FRF.

Article 2

L'autorisation des aides visées à l'article 1^{er} est subordonnée d'abord au respect par la France des engagements suivants:

- a) céder, ensemble ou séparément le CIC et le GAN à des partenaires susceptibles de conforter pour l'avenir leur viabilité et d'assurer leur développement à long terme;
- b) garantir que les opérations de recherche d'acquéreurs et de cession débutent dès que possible et au plus tard avant le 30 juin 1998 et qu'elles soient conduites dans le respect des principes de transparence et d'équité de traitement des candidats;
- c) céder, d'ici à la fin de l'année 1998, l'UIC et la totalité de la participation détenue par les différentes sociétés du groupe GAN dans l'UIS;
- d) garantir que le GAN cède d'autres lignes de participations stratégiques pour un montant total d'environ 2,4 milliards de FRF;
- e) garantir le processus de cession en cours des actifs de Bâticrédit et de Parixel, processus qui devra pour l'essentiel être mené à bien avant la fin de l'année 1998, sans que ces actifs puissent être acquis par le CIC ou par le GAN jusqu'à la date de la cession de ceux-ci;
- f) garantir que, par cession d'actifs à des tiers, le GAN ou, après sa cession, son acquéreur, réduise, au plus tard à l'expiration d'un délai de douze mois après la date de la cession du GAN, le chiffre d'affaires des activités internationales d'assurance du GAN de 50 % par rapport au niveau inscrit dans les comptes arrêtés le 31 décembre 1996.

Article 3

L'autorisation des aides visées à l'article 1^{er} est subordonnée également au respect par la France des conditions suivantes:

- a) garantir la mise en œuvre de toutes les mesures de redressement et de toutes les dispositions prévues pour le système décrit à l'article 1^{er} et contenues dans le plan de restructuration présenté à la Commission;
- b) ne pas modifier les conditions prévues dans le plan de restructuration, après prise en compte des conditions imposées par la présente décision, sauf accord préalable de la Commission;
- c) supprimer la possibilité pour les entreprises du groupe GAN ayant bénéficié des aides d'État en question de bénéficier d'un report des déficits fiscaux pour le montant des pertes fiscales couvertes par les augmentations de capital;
- d) destiner les produits des cessions à la restructuration des relations intragroupe, afin de réduire les liens capitalistiques, les financements et les garanties entre les différentes entités du groupe;
- e) garantir que les cahiers des charges des cessions du GAN, du CIC, de l'UIC et de l'UIS n'incluent pas de

clauses susceptibles de limiter de manière inacceptable le nombre de candidats potentiels ou de cibler l'un ou l'autre candidat potentiel, et que le choix des acquéreurs soit effectué dans la perspective à la fois d'optimiser la recette des cessions et de garantir que les nouveaux actionnaires soient effectivement en mesure de conforter pour l'avenir la viabilité des entreprises cédées et d'assurer leur développement à long terme;

- f) garantir que les cessions d'autres lignes de participations stratégiques mentionnées à l'article 2, point d), soient réalisées d'ici à la fin de 1998 et évaluées sur la base de la valeur nette de bilan telle qu'inscrite dans les comptes arrêtés au 31 décembre 1996.

Article 4

Les autorités françaises collaborent pleinement au contrôle de la présente décision et soumettent à la Commission les documents suivants:

- a) un rapport détaillé des autorités françaises sur l'application de la décision de la Commission et sur l'application du plan de restructuration. Ce rapport devra notamment:
- examiner la viabilité des différentes entités du groupe restant sous le contrôle de l'État par présentation des résultats détaillés par rapport aux estimations contenues dans le plan,
 - détailler toute intervention de l'État en faveur des mêmes entités (sous forme de recapitalisation, financement, garantie, abandon de créance, etc.),
 - analyser en détail le dénouement des liens capitalistiques, de financement et de garantie entre les différentes entités du groupe,
 - présenter le degré de réalisation des engagements et des conditions énumérées aux articles 2 et 3.

Ce document doit être remis tous les six mois à partir de la date de la décision de la Commission et jusqu'à la date d'accomplissement des engagements et conditions énumérés aux articles 2 et 3;

- b) les bilans, les comptes de résultats et les rapports (annuels et semestriels) des administrateurs des sociétés faisant partie du groupe GAN (à savoir GAN SC, GAN SA, GAN Vie, GAN IA, GAN Capitalisation, Socapi, Progress, CIC, UIC, UIS, BIF) ainsi que des structures de défaisance, jusqu'à la date de leur privatisation. Ces documents doivent être présentés à la Commission au plus tard immédiatement après leur approbation par le conseil d'administration des entités en question.

La présentation des documents prévus au point b) n'exempte pas les autorités françaises d'inclure dans le rapport prévu au point a) des comptes de résultats détaillés et même provisoires et des bilans des différentes entités du groupe;

- c) les cahiers des charges des cessions projetées de l'UIC, de l'UIS, du CIC et du GAN.

Ces documents doivent au préalable être remis à la Commission.

La Commission peut demander l'évaluation de ces documents et de la mise en place du plan par des audits spécialisés.

Article 5

La décision de la Commission du 18 septembre 1996 portant approbation de l'aide d'État de 2,86 milliards de FRF en faveur du GAN, notifiée à la France le 3 octobre 1996, est retirée.

Article 6

La République française est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 30 juillet 1997.

Par la Commission

Karel VAN MIERT

Membre de la Commission