

Cour d'appel de Paris

Colloque « La justice face à la crise »

Lundi, le 7 décembre 2009

Philip Lowe

Directeur général

Direction Générale de la Concurrence, Commission européenne

## *Les aides d'Etat au secteur financier*

La crise a suscité une intervention très importante de la part des Etats dans les marchés financiers – particulièrement sous la forme d'aides aux institutions financières.

En raison de ses pouvoirs de contrôle des aides d'Etat, la Commission s'est retrouvée aux premières loges lorsque la crise a éclaté à l'automne 2008.

Le souci principal de la Commission en exerçant ses pouvoirs de contrôle sur les aides a été de préserver l'égalité des chances (le “level playing field”) pour les banques européennes.

Il était important de s'assurer que:

- le marché unique européen soit préservé – ainsi, nous sommes intervenus auprès du gouvernement irlandais à propos des garanties que celui-ci proposait d'instaurer parce que ces garanties favorisaient les banques ayant leur maison mère en Irlande (discrimination en raison de la nationalité) et commençaient déjà à provoquer d'importants mouvements de fonds vers ces banques ;
- les aides ne créent pas de distorsion de concurrence qui pourrait retarder le retour au fonctionnement normal du marché.

En même temps, il était bien sûr crucial de soutenir les Etats membres dans leurs efforts de stabilisation du système bancaire et économique ; dès lors, nous nous sommes efforcés de réagir très rapidement aux plans de sauvetage des Etats membres afin de leur donner la sécurité juridique nécessaire et afin

de soutenir leurs efforts destinés à relancer les activités de prêt des banques vers l'économie « réelle ».

Notre leitmotiv a donc été d'être ferme sur les principes qui sous-tendent le contrôle des aides d'Etat, mais de montrer une certaine flexibilité sur la procédure.

### *Actions concrètes de la Commission*

Depuis octobre 2008 la Commission a publié quatre communications illustrant la manière dont nous comptons appliquer les règles relatives aux aides d'Etat aux aides d'urgence octroyées par les Etats membres aux institutions financières, que ce soit des aides individuelles ou des programmes d'aide mis en place par les Etats membres, des recapitalisations, le traitement des actifs dépréciés ou la restructuration des établissements financiers. La Commission a en outre, adopté plus d'une centaine de décisions individuelles relatives à des programmes d'aide ou à des mesures de sauvetage individuelles.

Dès **le 13 octobre 2008**, la Commission a publié sa première communication.

Cela nous a permis d'autoriser les premiers programmes d'aide (garanties ou projets de recapitalisation) très rapidement (parfois seulement dans les 24 heures), pour autant qu'ils remplissaient des conditions garantissant qu'ils étaient bien ciblés et proportionnés à l'objectif de stabilisation des marchés financiers et qu'ils prévoyaient un certain nombre de garde-fous contre des effets négatifs indésirables sur la concurrence. Ils devaient en particulier :

- Etre non-discriminatoire quant à leur accès

- Etre limités dans le temps
- Prévoir une contribution appropriée du secteur privé
- Imposer des règles de conduite aux bénéficiaires visant à éviter un mauvais usage du soutien public
- Connaître un suivi approprié, sous la forme de mesures d'ajustement structurel s'appliquant à l'ensemble du secteur et/ou de restructuration des établissements financiers ayant fait appel au soutien de l'Etat – devant normalement être présentés dans les six mois.

La communication d'octobre repose sur les principes qui sous-tendent les lignes directrices préexistantes concernant les aides au sauvetage et à la restructuration. Elle tient compte des circonstances particulières que connaît le secteur financier, à savoir une crise exceptionnelle dont on peut considérer qu'elle perturbe gravement l'économie d'un Etat membre au sens des règles sur les aides d'Etat (Article 87, paragraphe 3, point b (Article 107(3)(b) TFUE).

Les Etats membres se tournant de plus en plus vers des mesures de recapitalisation, la Commission a adopté **le 5 décembre 2008**, à la suite de discussions approfondies avec la Banque centrale européenne et les Etats membres, une communication établissant les orientations qu'elle suivrait lors de l'évaluation de ces mesures de recapitalisation au regard des règles sur les aides d'Etat.

Le **25 février 2009** la Commission s'est ensuite tournée vers la question des actifs dépréciés dans le secteur bancaire et a publié des orientations sur le traitement qui sera réservé aux mesures de sauvetage des actifs prises par les Etats membres. Les actifs dépréciés correspondent à des catégories d'actifs sur lesquels les banques risquent de devoir supporter des pertes (par exemple,

titres adossés à des créances hypothécaires à risques américaines («subprimes»)).

La Commission considérait qu'il était temps d'arrêter une approche européenne commune pour le traitement des actifs dépréciés, afin de garantir que les pertes prévisibles soient annoncées et correctement gérées et que les banques puissent utiliser leur capital pour reprendre leur activité normale de prêt à l'économie, au lieu de le conserver de crainte qu'elles n'en aient besoin pour compenser d'éventuelles pertes. La communication de la Commission expose différentes solutions pour traiter les actifs dépréciés, notamment par le rachat (y compris des scénarios avec structure de défaisance («bad bank»)) ou un régime de garanties. Elle détaille les implications budgétaires et réglementaires des mesures de sauvetage d'actifs et décrit comment les règles relatives aux aides d'État seront appliquées à ces mesures. Les orientations présentent en particulier des méthodes pour valoriser les actifs dépréciés et déterminer la rémunération de l'État qui s'impose au titre du sauvetage des actifs, ainsi que les étapes procédurales à suivre et les critères qui seront utilisés pour évaluer l'aide d'État ainsi apportée aux banques.

Enfin, en **juillet 2009**, la Commission européenne a adopté une communication expliquant la méthode adoptée pour analyser les aides à la restructuration accordées aux banques par les États membres.

Même si la crise financière est loin d'être terminée – et que le souci de stabilisation du système financier reste très présent – il était important de commencer la restructuration de ce secteur. En réalité, le retour à la viabilité du secteur financier passe inévitablement par le retour à la viabilité des banques individuelles. Et la reprise par les banques de leurs activités de prêt à l'économie réelle en dépend également. Certaines banques n'auront besoin

de faire que des ajustements limités à leurs activités – d'autres, qui ont reçu des sommes importantes de l'Etat et ont un modèle commercial qui n'est pas viable – devront prévoir une restructuration plus en profondeur.

- Celle-ci peut passer par des mesures structurelles, comme des cessions d'actifs (qui peuvent s'étaler sur plusieurs années dans la crise actuelle), ou des mesures qui portent sur leur comportement commercial comme l'imposition de restrictions en matière d'acquisitions ou de stratégies agressives de fixation des prix et de commercialisation financées par les aides d'État.
- La méthode proposée par la Commission pour l'évaluation des plans de restructuration repose sur trois principes fondamentaux: i) les banques aidées doivent être rendues viables à long terme sans bénéficier d'aides publiques supplémentaires, ii) ces banques et leurs propriétaires doivent assumer une part équitable des coûts de restructuration et iii) des mesures doivent être prises pour limiter les distorsions de la concurrence dans le marché unique. Les lignes directrices, qui sont en vigueur jusqu'au 31 décembre 2010, expliquent notamment comment la Commission entend appliquer ces principes dans le cadre de la crise financière systémique actuelle, afin de contribuer au retour à la viabilité du secteur bancaire européen.

Diverses décisions relatives à la restructuration de banques européennes ont déjà été adoptées par la Commission : les plans de restructuration de la Commerzbank, de la KBC et d' ING par exemple – et d'autres sont en cours d'évaluation.

En parallèle, nous entamons les discussions au sein du Conseil pour la planification du retrait du soutien public au secteur financier.

## ***Les aides d'Etat à l'économie réelle***

Dès le 17 décembre 2008, la Commission européenne a adopté, en vertu des règles du traité CE sur les aides d'Etat, un cadre temporaire dotant les États membres de possibilités supplémentaires pour lutter contre les effets du resserrement du crédit sur l'économie réelle.

Ce cadre fait partie intégrante des mesures annoncées par la Commission dans son Plan européen pour la relance économique du 26 novembre 2008 et a été approuvé en un temps record après consultation des États membres.

En raison de l'assèchement du marché du crédit, les entreprises, même saines, risquaient de ne pas pouvoir accéder aux sources de financement dont elles avaient besoin et de voir sérieusement mises en péril leurs activités. Le nouveau cadre a dès lors introduit un certain nombre de mesures temporaires permettant aux États membres de remédier aux difficultés exceptionnelles rencontrées par les entreprises pour accéder aux sources de financement (et accessoirement, d'encourager les entreprises à continuer d'investir, par exemple dans les produits « verts »).

En particulier, les Etats membres peuvent accorder, sans devoir notifier les cas individuels, des prêts bonifiés, une réduction de la prime à verser pour les garanties de prêts, du capital-investissement pour les PME et des aides directes d'un montant maximum de 500 000 euros. Toutes ces mesures sont limitées dans le temps (fin 2010) et subordonnées au respect d'un certain nombre de conditions. La Commission évaluera, en fonction de l'évolution de la crise, la nécessité de maintenir les mesures au-delà de 2010.

Le but de ces mesures a été d'accorder aux Etats membres la flexibilité nécessaire pour leur permettre de réagir à la crise et de cibler leurs mesures d'aide, tout en restant ferme sur le respect des principes qui sous-tendent les règles européennes en matière d'aides d'Etat.

Il s'agissait et il s'agit toujours de permettre une certaine flexibilité tout en évitant les dérives protectionnistes visant à soutenir les « champions » nationaux, qui engendreraient des distorsions de concurrence et nuiraient aux consommateurs européens.

### ***La politique européenne en matière de concentrations et d'antitrust, et la crise***

#### *Antitrust:*

A ce jour, la crise n'a pas donné lieu à des interventions très importantes des Etats membres visant à influencer le comportement des entreprises européennes – par exemple, nous n'avons pas connaissance d'initiatives importantes des Etats membres cherchant à promouvoir des actions collectives de la part d'entreprises sur le marché. Nous n'avons pas non plus connaissance d'un nombre significatif d'initiatives de ce type provenant des entreprises elles-mêmes.

Bien sûr, il est très peu probable que la Commission considère d'un œil favorable un accord entre entreprises sur les prix ou sur la production – mais il est possible que d'autres formes de coopération, moins néfastes pour la concurrence, soient approuvées, à condition de satisfaire aux critères d'exemption établis à l'article 81(3) (article 101(3) TFUE).

Ces dernières années notre ambition a été très clairement de concentrer notre activité sur les comportements qui nuisent le plus aux consommateurs. Je suis



d'avis que cet objectif est d'autant plus approprié en période de crise. Les consommateurs ont encore davantage besoin d'être protégés, et notre rôle est de nous assurer que les entreprises ne cherchent pas à faire porter le fardeau de la crise par le consommateur en lui transférant les coûts et charges qui en résultent.

### *Concentrations:*

La Commission européenne a traité – au moins jusqu'à présent – un nombre relativement restreint de concentrations en rapport direct avec la crise. Certains, par exemple la concentration bancaire Lloyds/HBOS en Grande Bretagne, relevait de la compétence des autorités nationales de concurrence.

Nous pouvons cependant tirer quelques conclusions en matière de procédure à partir des affaires que nous avons traitées:

- premièrement, une concentration en période de crise peut mettre sous pression les délais auxquels nous sommes soumis – qui sont déjà courts ; sur cette question nous avons su faire preuve d'une certaine flexibilité, sans toutefois mettre notre analyse à mal ;
- deuxièmement, en cas de reprise d'une entreprise – par exemple une banque – par un Etat membre, s'agit-il d'une concentration au sens du règlement sur les concentrations ? c'est une analyse que nous faisons au cas par cas, en fonction des éléments propres à l'affaire.

Sur le fond, il est important de reconnaître que les entreprises peuvent être tentées de se lancer dans une acquisition afin de renforcer leur structure et de bénéficier des économies d'échelle et de portée qui peuvent en résulter. Mais la Commission doit rester vigilante, puisqu'à terme la préservation de structures de marché compétitives facilitera notre émergence de la crise.

Nos règles nous permettent de tenir compte d'arguments selon lesquels l'entreprise en question ferait faillite si elle n'était pas reprise – et surtout, nous permettent de tenir compte des conditions existantes sur le marché – lorsque nous examinons l'impact concurrentiel d'une concentration. Nous pouvons également tenir compte des conditions existantes sur le marché lorsque nous examinons la compatibilité d'un remède à une concentration.

Par contre, le règlement sur les concentrations ne permet pas à la Commission de tenir compte d'un argument selon lequel une concentration créerait une entreprise – par exemple dans le secteur financier – qui engendrerait un risque systémique et devrait de ce fait être interdit. "Too big to fail" n'est pas un critère d'évaluation prévu par le règlement sur les concentrations. Toutefois, c'est un critère qui pourrait éventuellement être évalué par les autorités des Etats membres, en vertu de l'article 21 du règlement sur les concentrations.